



Belastingoverleg Grote Gemeenten

## Financiële exploitatie van de openbare ruimte

*Een vergelijkend onderzoek naar de heffing van precariobelasting en reclamebelasting enerzijds en privaatrechtelijke inkomsten anderzijds van grote gemeenten*

*mr. A.W. Schep*

Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden

© ESBL, Rotterdam, april 2007

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

## Inhoudsopgave

Inleiding	5
I. Juridische begrenzing van de financiële exploitatie van de openbare ruimte door gemeenten	7
1. INLEIDING	7
2. ONAANVAARDBARE DOORKRUISING VAN DE REGELINGEN VAN PRECARIOBELASTING EN RECLAMEBELASTING	8
3. PRECARIOBELASTING EN RECLAMEBELASTING VAN VOORWERPEN EN OPENBARE AANKONDIGINGEN IN DE OPENBARE RUIMTE	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Reclamebelasting	13
3.3 Precariobelasting	14
3.4 Samenloop precariobelasting en reclamebelasting	16
II. Vergelijking van de belastinginkomsten van de BOGG-gemeenten	17
1. Inleiding	17
2. Precariobelasting	18
2.1 Opbrengsten, aanslagen, perceptiekosten	18
<u>Tabel 1</u> : Begrote bruto opbrengsten precariobelasting 2007 totaal en gespecificeerd	19
<u>Tabel 2</u> : Aantal aanslagen precariobelasting en gemiddeld aanslagbedrag	20
<u>Tabel 3</u> : Perceptiekosten precariobelasting	21
2.2 Tarieven	22
<u>Tabel 4</u> : Algemene tarief precariobelasting per jaar	23
<u>Tabel 5</u> : Precariobelasting van terrassen per seizoen	25
<u>Diagram 1</u> : Zone- en seizoenstarieven precariobelasting terrassen	26
<u>Tabel 6</u> : Precariobelasting van standplaatsen	28
<u>Tabel 7</u> : Precariobelasting van uitstallingen per jaar	30
<u>Tabel 8</u> : Precariobelasting van bouwmaterialen per jaar	32
<u>Tabel 9</u> : Precariobelasting van reclame-objecten per jaar	34
<u>Tabel 10</u> : Precariobelasting van zonneschermen, ligplaatsen van woonschepen, verkooptoeestellen en evenementen	37
2.3 Motieven en beleid	39

2.4	Uitvoering en handhaving	40
<b>3.</b>	<b>Reclamebelasting</b>	<b>42</b>
3.1.	Opbrengsten, aanslagen, perceptiekosten	42
<u>Tabel 11: Reclamebelasting: opbrengsten, aanslagen, perceptiekosten</u>		42
3.2	Tarieven	43
3.3	Motieven en beleid	44
3.4	Uitvoering en handhaving	44
<b>4.</b>	<b>Beoordeling belastinginkomsten</b>	<b>46</b>
4.1	Eigen beoordeling gemeenten	46
4.2	Beoordeling verordeningen en tarieventabellen	46
<b>III.</b>	<b>Vergelijking van de privaatrechtelijke inkomsten van de BOGG-gemeenten</b>	<b>48</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>48</b>
<u>Tabel 12: Contracten voor het in gebruik geven van openbare ruimte</u>		48
<u>Tabel 13: Privaatrechtelijke inkomsten per gemeente</u>		48
<b>2.</b>	<b>Opbrengsten en kosten</b>	<b>50</b>
<u>Tabel 14: Totale begrote opbrengst en kosten privaatrechtelijke inkomsten</u>		51
<u>Diagram 2: Verhouding belastinginkomsten en overige inkomsten in 16 BOGG-gemeenten</u>		51
<b>3.</b>	<b>Tarieven</b>	<b>52</b>
<b>4.</b>	<b>Motieven en beleid</b>	<b>52</b>
<b>5.</b>	<b>Uitvoering en handhaving</b>	<b>53</b>
<b>6.</b>	<b>Beoordeling privaatrechtelijke inkomsten</b>	<b>53</b>
<b>IV.</b>	<b>Financiële exploitatie van de openbare ruimte in de BOGG-gemeenten</b>	<b>54</b>
<b>V.</b>	<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>55</b>

## Inleiding

Dit onderzoeksrapport is geschreven in opdracht van het Belastingoverleg Grote Gemeenten (BOGG) door het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL)<sup>1</sup>. Onderwerp van onderzoek vormt de financiële exploitatie van de openbare ruimte door de BOGG-gemeenten. Met deze ruime omschrijving van het onderwerp van onderzoek is bedoeld aan te geven dat zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke inkomsten van de BOGG-gemeenten voor (het toestaan van) gebruik van de gemeentegrond en gemeentewater zijn vergeleken. De publiekrechtelijke inkomsten van gemeenten die een relatie hebben met het gebruik van de openbare ruimte zijn de precariobelasting en de reclamebelasting. De parkeerheffingen, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat deze heffingen niet zozeer aansluiten bij het in gebruik geven van openbare ruimte door een gemeente, maar vooral een regulerend karakter hebben. Ook de gebruiks-, genots-, en gemakkelikhedenrechten vallen buiten het blikveld van dit onderzoek. Deze heffingen dienen namelijk een relatie te hebben met door de gemeente gemaakte kosten waarbij niet kan worden gezegd dat het kostenverhaal het karakter heeft van vergoeding voor het gebruik van de openbare gemeentegrond. De privaatrechtelijke vergoedingen voor gebruik van de gemeentegrond maken onderdeel uit van een met bepaalde marktpartijen gesloten overeenkomsten en zijn soms vormgegeven als huur of pacht.

***Centrale onderzoeksvraag is op welke wijze grote gemeenten invulling geven aan de financiële exploitatie van de openbare ruimte.***

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek gedaan naar de fiscale en privaatrechtelijke inkomsten en gehanteerde tarieven en bedragen enerzijds en de kosten die worden gemaakt om deze opbrengsten te realiseren anderzijds. De tarieventabellen precariobelasting en reclamebelasting 2007 van de onderzochte gemeenten zijn op een aantal voor dit onderzoek relevante rubrieken met elkaar vergeleken.

Naast een vergelijking van het cijfermateriaal zijn de gemeenten ook vergeleken op de achter de heffing van de belastingen en het overeenkomen van privaatrechtelijke vergoedingen liggende motieven en beleid en aspecten van handhaving en uitvoering.

Voorafgaand aan de beschrijving van de vergelijking van de belastinginkomsten en de privaatrechtelijke inkomsten van de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten, zal het juridische kader worden geschetst, binnen de grenzen waarvan de financiële exploitatie van de openbare ruimte door gemeenten zich dient af te spelen. In dit onderdeel worden het rechtstheoretische leerstuk van de twee-wegenleer en de toepassing daarvan op de financiële exploitatie van openbare ruimte door gemeenten beschreven. Ook wordt een beknopte beschrijving gegeven van de fiscaaljuridische basis van de precariobelasting en reclamebelasting en de wijze waarop deze is uitgewerkt in de jurisprudentie.

### *Opzet en respons*

Ten behoeve van dit onderzoek is onder 37 BOGG-gemeenten een vragenlijst in twee delen verspreid aan door het BOGG geselecteerde contactpersonen binnen

---

<sup>1</sup> Het onderzoek is uitgevoerd door mr. A.W. Schep met hulp van mw. L.P. Cats, respectievelijk wetenschappelijk onderzoeker en student-assistent bij het ESBL.

deze gemeenten. Deel I had betrekking op de belastinginkomsten en Deel II op de privaatrechtelijke inkomsten. Daarnaast is aan de deelnemende gemeenten gevraagd de verordeningen en tarieventabellen van de precariobelasting en reclamebelasting 2007 te verstrekken en relevante beleidsnotities, voorbeelden van overeenkomsten etc. Ook op deze stukken is dit onderzoek gebaseerd.

De vragenlijsten zijn naar de aangewezen contactpersonen van 37 BOGG-gemeenten verstuurd. 8 Gemeenten hebben in de loop van het onderzoek laten weten om uiteenlopende redenen bij nader inzien niet deel te zullen nemen aan het onderzoek. In 2 gemeenten wordt noch precario- noch reclamebelasting geheven (Ede en Lelystad). De hierna beschreven resultaten hebben voor wat betreft de belastinginkomsten betrekking op 27 van de 37 BOGG-gemeenten waarvan een viertal gemeenten te kennen hebben gegeven hun deelname aan het onderzoek te beperken tot het toezenden van de relevante verordening(en) met tarieventabel(len). 17 van de 37 gemeenten heeft deelgenomen aan het onderzoeksgedeelte naar privaatrechtelijke inkomsten. 16 Gemeenten hebben deelgenomen aan zowel Deel I (belastinginkomsten) als Deel II (privaatrechtelijke inkomsten) van het onderzoek. Een en ander is samen te vatten in het volgende overzicht:

<b>Respons</b>	
aangeschreven BOGG-gemeenten	37
niet-deelnemende gemeenten	8
gemeenten zonder precario- en reclamebelasting	2
gemeenten waarvan slechts verordeningen zijn onderzocht	4
gemeenten die Deel I (belastinginkomsten) hebben ingevuld	23
gemeenten die Deel II (privaatrechtelijke inkomsten) hebben ingevuld	16
gemeenten die zowel Deel I als Deel II hebben ingevuld	15

# I. Juridische begrenzing van de financiële exploitatie van de openbare ruimte door gemeenten

## 1. INLEIDING

Van wie is de gemeentelijke openbare ruimte? Het antwoord op deze vraag bepaalt de discussie over de vraag naar de rechtvaardiging voor het exploiteren van deze ruimte. Door het toestaan van bijzonder gebruik wordt het algemene gebruik, de openbaarheid van de ruimte, immers beperkt. Een gemeente zal een belangenafweging moeten maken tussen de voor- en nadelen van bijzonder gebruik en die van het gebruik door het algemene publiek. Toestaan van bijzonder gebruik brengt voor een gemeente vanuit haar positie van behartiger van het algemene belang ook verplichtingen met zich in de vorm van toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden. Ook aspecten als kwaliteitsbewaking van de openbare ruimte en de voorwerpen die hierin zullen worden geplaatst en (verkeers)veiligheid behoren tot de gemeentelijke taken.

Wordt bijzonder gebruik van de openbare ruimte toegestaan dan mag dat gebruik van de openbare ruimte, welke met publieke middelen is aangelegd en wordt onderhouden, een prijs hebben. De gemeentelijke belastingen die bij deze gedachte aansluiten zijn, zoals eerder aangegeven, de precariobelasting en de reclamebelasting. De precariobelasting kan worden geheven voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. De reclamebelasting kan worden geheven terzake van een openbare aankondiging die zichtbaar is vanaf de openbare weg.

De gemeente is behalve publiekrechtelijk overheidslichaam ook rechtspersoon naar burgerlijk recht en uit dien hoofde ook doorgaans eigenaar van het grootste deel van de gemeentelijke openbare ruimte. Voor het toestaan van gebruik van gemeentegrond kan een gemeente op basis van haar positie als eigenaar in beginsel een (privaatrechtelijke) vergoeding bedingen. De overeengekomen vergoeding wordt soms vormgegeven als huur of pacht. Ondanks het uitgangspunt dat de gemeente dezelfde rechten en verplichtingen heeft als andere rechtspersonen naar burgerlijk recht is de positie van de overheid als contractpartij een wezenlijk andere dan die van een particulier. De overheid wordt nu eenmaal geacht het algemeen belang te behartigen. Voor het privaatrechtelijk handelen van de overheid gelden dan ook andere regels dan voor het handelen van particuliere partijen. Voordat de vraag naar de toepasselijke regels voor het privaatrechtelijke optreden van de overheid kan worden beantwoord, zal eerst moeten worden vastgesteld of, en in welke gevallen de overheid bevoegd is om genoemde contractuele vergoedingen te bedingen. Deze vraag doet zich ondermeer voor in situaties waarin ook de mogelijkheid bestaat belasting te heffen. Stel dat een gemeente een verordening precariobelasting heeft met in de bijbehorende tarieventabel onder andere een tarief voor reclamevoorwerpen bevestigd aan lichtmasten. Staat het de gemeente in dat geval vrij om een vergoeding te bedingen door daartoe een overeenkomst te sluiten met een marktpartij die deze reclame-uitingen bedrijfsmatig verzorgt? In de rechtstheorie probeert de zogenoemde 'doorkruisingsleer' of 'twee-wegenleer' op deze vraag een antwoord te geven.

## 2. ONAANVAARDBARE DOORKRUISSING VAN DE REGELINGEN VAN PRECARIOBELASTING EN RECLAMEBELASTING?

De basis voor de genoemde twee-wegenleer is gelegd in het standaardarrest Staat/Windmill<sup>2</sup>. De Hoge Raad geeft in dit arrest aan dat eerst moet worden gekeken of de op de situatie betrekking hebbende publiekrechtelijke regeling voorziet in een antwoord op de vraag of van een privaatrechtelijke bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Is dit niet het geval, dan moet worden beoordeeld of door het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Voor de beantwoording van deze doorkruisingsvraag is een viertal in de jurisprudentie nader ontwikkelde aspecten van belang<sup>3</sup>:

### *a. de inhoud en strekking van de regeling, die mede kan blijken uit de wetsgeschiedenis;*

Standaardarrest over dit criterium is het arrest Vlissingen/Rize, ook wel bekend onder het (Vlissingse) Brandweerkostenarrest<sup>4</sup>. Het ging in deze casus om verhaal van bluskosten voor het blussen door de brandweer van een schip. De Brandweerwet 1985 bevatte geen regeling inzake kostenverhaal. Uit de Parlementaire Geschiedenis volgde dat de wetgever deze kosten niet aan de burger in rekening wilde brengen. Verhaal van deze kosten zou er toe kunnen leiden dat bij de burger een drempel zou kunnen ontstaan om tot alarmering over te gaan. Bovendien ging het om een kerntaak van de overheid, die van oudsher door haar is uitgeoefend zonder dat kosten in rekening werden gebracht. Nu verhaal langs publiekrechtelijke weg is uitgesloten, zou verhaal langs privaatrechtelijke weg neerkomen op een onaanvaardbare doorkruising van de Brandweerwet 1985, aldus de Hoge Raad.

Ons inziens sluiten inhoud en strekking van de artikelen 227 en 228 van de Gemeentewet (reclamebelasting en precariobelasting) het bedingen van vergoedingen in overeenkomsten voor gebruik van de openbare ruimte voor reclamevoorwerpen danwel verhuur of verpachting van gemeentegrond niet expliciet uit. Het betreft hier immers een situatie waarin juist wel mogelijkheden zijn gecreëerd voor een financiële vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte (precariobelasting en reclamebelasting).

### *b. een algemeen bestendige praktijk die privaatrechtelijk handelen van de overheid toestaat;*

Dit criterium is afkomstig uit het arrest Kunst&Antiekstudio Lelystad<sup>5</sup>. In deze procedure had de gemeente Lelystad onder bepaalde voorwaarden een gedeelte van een bedrijventerrein verkocht aan Kunst&Antiekstudio Lelystad om daar een bedrijven- en handelscentrum te stichten. In geschil was of het de gemeente vrij staat in een overeenkomst tot gronduitgifte voorwaarden op te nemen die ertoe strekken het gebruik van de uitgegeven grond te beperken of te verbieden, ook als dat volgens het

<sup>2</sup> HR 26 januari 1990, BNB 1990/162, NJ 1991/393.

<sup>3</sup> Vgl. A.A. van Rossum; Contracteren met de overheid: wanneer mag de overheid gebruik maken van het privaatrecht en welke normen zijn op privaatrechtelijk handelen van de overheid van toepassing?, Tijdschrift Contracteren 2005, p. 85-93.

<sup>4</sup> HR 11 december 1992, BNB 1997/289, NJ 1994, 639.

<sup>5</sup> HR 8 juli 1991, NJ 1991, 691.



vigerende bestemmingsplan in het algemeen geoorloofd is. De Hoge Raad beantwoordde deze vraag bevestigend. Onder vigeur van de voorloper van de Wet op de Ruimtelijke ordening, de Woningwet was het stellen van dergelijke voorwaarden in een overeenkomst in de praktijk gebruikelijk. De wetgever heeft zich, hoewel met deze situatie bekend, bij de totstandkoming en latere wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet uitgelaten over deze praktijk en heeft deze hiermee bestendigd. Een andere opvatting zou er bovendien toe leiden dat een algemeen gebruikelijke, reeds tientallen jaren bestaande gemeentelijke praktijk opeens door de rechter als ontoelaatbaar zou worden bestempeld, hetgeen met het oog op de rechtszekerheid omtrent de rechtstoestand van onroerend goed uitermate bezwaarlijk zou zijn. Het ligt dan ook veel meer voor de hand dat de wetgever deze materie regelt, aldus de Hoge Raad.

Wij achten verdedigbaar het standpunt dat het bedingen van contractuele vergoedingen door gemeenten voor gebruik van de openbare ruimte voor bepaalde voorwerpen een algemeen bestendige praktijk vormt in de zin van voornoemd arrest. De laatste wijziging van de bepalingen van de reclamebelasting en de precariobelasting in de Gemeentewet met de Wet materiële belastingbepalingen geeft ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de wetgever aan deze praktijk een einde heeft willen maken.

*c. de bescherming van de belangen van burgers;*

Ten aanzien van dit criterium gold lange tijd het arrest De Pina/Helmond als standaardarrest<sup>6</sup>. De gemeente Helmond wilde in deze casus een woonwagen (laten) verwijderen van een gemeentelijk terrein via een kort geding in plaats van met behulp van bestuursdwang, waar de toenmalige Woonwagenwet in voorzag. De gemeente diende op basis van de regeling in de Woonwagenwet vóór de beoogde verwijdering aan te geven naar welke legale standplaats de woonwagen versleept zou moeten worden. Deze mededeling en aanspraak op een nieuwe standplaats zouden door gebruikmaking van de privaatrechtelijke weg achterwege kunnen blijven. De Hoge Raad achtte gebruik van de privaatrechtelijke weg in deze situatie een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling in de Woonwagenwet waarin de belangen van de woonwagengebwoners beter werden beschermd.

In het recentere arrest Heerde/Goudsmid, met een vergelijkbare casus, oordeelde de Hoge Raad anders<sup>7</sup>. In deze procedure had de gemeente Heerde op basis van haar eigendomsrecht een caravan verwijderd. De Woonwagenwet was inmiddels ingetrokken en de regels voor verdeling van standplaatsen zijn ondergebracht in de Huisvestingswet. Alhoewel bestuursdwang ook in dit geval mogelijk was geweest, overwoog de Hoge Raad dat uit de wetsgeschiedenis van de Huisvestingswet niet valt af te leiden dat het gemeentebestuur tegen het zonder recht of titel innemen van een aan de gemeente in eigendom toebehorende standplaats slechts zou mogen optreden door middel van bestuursdwang.

Hoe werkt dit criterium uit in de situatie van de privaatrechtelijk overeengekomen vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte enerzijds

<sup>6</sup> HR 9 juli 1990, NJ 1991, 394, AB 1990, 547.

<sup>7</sup> HR 7 mei 2004, AB 2004, 247.

en de mogelijkheid van het opleggen van precariobelasting of reclamebelasting anderzijds? Zijn er bijzondere regels van belangenbescherming bij het opleggen van een belastingaanslag, die met het bedingen van een privaatrechtelijke vergoeding onaanvaardbaar worden doorkruist? Zou bijvoorbeeld de regeling van bezwaar en beroep die in het belastingrecht geldt, als een bijzondere regeling in de zin van deze vraag kunnen gelden? Dit wordt door ons betwijfeld. Zij geldt immers voor alle besluiten in het bestuursrecht. Met name kan dit worden betwijfeld in die situaties dat overeenkomsten met marktpartijen tot stand komen in vrijwilligheid en de hoogte van de vergoeding het resultaat is van onderhandelingen. In sommige gevallen kan zelfs worden gezegd dat de belangen van marktpartijen beter beschermd zijn in een privaatrechtelijke overeenkomst dan door algemene regels van bezwaar en beroep die voor belastingen gelden. Naast een financiële vergoeding kunnen namelijk meer voorwaarden deel uitmaken van een overeenkomst voor gebruik van de openbare ruimte. Zo worden in bepaalde contracten bijvoorbeeld afspraken met de gemeente gemaakt over de risicoverdeling terzake van onderhoud, beschadiging, verlies of diefstal van voorwerpen als reclameobjecten. Ons inziens kan niet worden gezegd dat door af te zien van het opleggen van een aanslag reclame- of precariobelasting en te kiezen voor het sluiten van een overeenkomst, een bijzondere regeling van belangenbescherming wordt omzeild.

- d. of met het bewandelen van de publiekrechtelijke weg een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt; zo ja, dan is dit een belangrijke aanwijzing dat er geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg<sup>8</sup>.*

Dit criterium dat de Hoge Raad in het arrest Staat/Windmill heeft geformuleerd, schept bij de toepassing van de tweewegenleer in de praktijk onduidelijkheid. Dit komt doordat het omgekeerde ook geldt: indien een door de overheid nagestreefd doel niet kan worden bereikt via de publiekrechtelijke weg, is dit een aanwijzing dat een privaatrechtelijke omweg evenmin is toegestaan, aldus de Hoge Raad in het eerder genoemde Vlissingse Brandweerkosten-arrest<sup>9</sup>.

Uit de arresten Staat/Windmill en Heerde/Goudsmid kan worden afgeleid dat voor de vaststelling of een vergelijkbaar resultaat met de publiekrechtelijke weg kan worden bereikt, de publiekrechtelijke regeling weliswaar mogelijk moet zijn, maar dat het niet noodzakelijk is dat deze weg ook daadwerkelijk is benut. Uit het arrest Heerde/Goudsmid bleek dat de enkele mogelijkheid om met bestuursdwang de caravan te verwijderen niet in de weg stond aan ontruiming van de standplaats langs privaatrechtelijke weg. Indien de publiekrechtelijke weg wél in vergelijkbare handha-

---

<sup>8</sup> F.J.H. Hovens ziet dit criterium niet als een zelfstandige maatstaf, maar als een hulpmiddel bij de invulling van de andere criteria, met name het punt van de rechtspositie van burgers. Hij baseert zich hierbij op de annotaties van Scheltema onder het Windmill-arrest en het Brandweerkosten-arrest alsmede M.W. Scheltema & M. Scheltema, Gemeenschappelijk recht, Kluwer 2003, p. 205. Aldus Hovens in: De civielrechtelijke gevolgen van de doorkruisingsformule voor overeenkomsten met de overheid, met name op ruimtelijk orderingsgebied, NTBR 2006/8, blz. 317-326.

<sup>9</sup> F.J.H. Hovens; De civielrechtelijke gevolgen van de doorkruisingsformule voor overeenkomsten met de overheid, met name op ruimtelijk orderingsgebied, NTBR 2006/8, blz. 317-326.

vingerbevoegdheden voorziet, dan dient in zijn algemeenheid te gelden dat handhaving langs privaatrechtelijke weg niet is toegestaan<sup>10</sup>.

Ons inziens zal ook op basis van dit laatste criterium het bedingen van een privaatrechtelijke vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte niet snel tot onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke belastingregelingen komen in de zojuist beschreven gevallen waarin meer wordt overeengekomen dan alleen een vergoeding. In dat geval kan namelijk niet hetzelfde resultaat worden bereikt met de publiekrechtelijke regeling. In andere gevallen kan het oordeel genuanceerder liggen. Bijvoorbeeld indien een gemeente privaatrechtelijke vergoedingen overeenkomt ten aanzien van een bepaald gebruik van de openbare ruimte (zonder aanvullende voorwaarden), terwijl ditzelfde gebruik eveneens als belastbaar feit in een tarieventabel bij een belastingverordening is omschreven. Indien de privaatrechtelijke vergoeding die men verschuldigd is hoger ligt dan het toepasselijke belastingtarief, is een 'vergelijkbaar resultaat' beschikbaar in de zin voor dit gebruik van de gemeentegrond ook belastingheffing mogelijk is. In dit geval is voorzichtigheid geboden. Zoals hierna zal worden beschreven is de gemeente bij haar privaatrechtelijk optreden namelijk eveneens gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Met name met het oog op het gelijkheidsbeginsel verdient het aanbeveling om in het omschreven geval zowel de hoogte van de tarieven als de voorwaarden waaronder gebruik van de openbare ruimte wordt toegestaan met elkaar te laten overeenstemmen.

In het kader van de toetsing aan de twee-wegenleer zijn als bijzondere categorie overeenkomsten nog de zogenoemde bevoegdhedenovereenkomsten het vermelden waard. Hiervan is sprake wanneer de overheid in een overeenkomst vastlegt of en op welke wijze zij gebruik zal maken van een publiekrechtelijke bevoegdheid. In de literatuur is onduidelijkheid over de vraag of de tweewegenleer van toepassing is op dergelijke overeenkomsten<sup>11</sup>.

De overeenkomsten die ons in het kader van dit onderzoek zijn verstrekt, hebben ons inziens niet het karakter van een bevoegdhedenovereenkomst. Het betreffen zuiver privaatrechtelijke overeenkomsten, door de gemeente aangegaan

---

<sup>10</sup> Zie aldus A.A. van Rossum; Contracteren met de overheid: wanneer mag de overheid gebruik maken van het privaatrecht en welke normen zijn op privaatrechtelijk handelen van de overheid van toepassing?, Tijdschrift Contracteren 2005, p. 85-93 en F.J. van Ommeren, hoofdstuk XIV Overheid en burgerlijk recht, § 3.5.7, in: Praktijkboek Bestuursrecht (Losbladige Kluwer).

<sup>11</sup> Aldus A.A. van Rossum, Contracteren met de overheid: wanneer mag de overheid gebruik maken van het privaatrecht en welke normen zijn op privaatrechtelijk handelen van de overheid van toepassing?, Tijdschrift Contracteren 2005, p. 85-93. Zo is Scheltema van oordeel dat op de bevoegdhedenovereenkomst de twee-wegenleer niet van toepassing is. Er is in zijn visie geen sprake van toepassing van het privaatrecht, omdat het hier zuiver gaat om een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij slechts van belang is in hoeverre bijzondere publiekrechtelijke regels aan algemene regels derogeren, aldus M.W. Scheltema, Kostenverhaal bij overeenkomst, Maandblad voor Vermogensrecht 2005, p. 120 en eerder al M. Scheltema en M.W. Scheltema, Gemeenschappelijk recht, Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht, Deventer: Kluwer 2003, p. 209. Anders F.J. van Ommeren, die van oordeel is dat de formuleringen in het Windmill-arrest zo ruim zijn dat daarin ook de bevoegdhedenovereenkomsten begrepen kunnen worden, Overheid en burgerlijk recht, Hoofdstuk XIV, § 3.4 in: Praktijkboek Bestuursrecht (Losbladige Kluwer). Van Rossum aarzelt. Met name het fiscaal compromis kan in haar ogen zowel als een publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst als een privaatrechtelijke vaststellingsovereenkomst worden beschouwd.

in haar hoedanigheid als eigenaar van de grond. Er is geen sprake van het afzien van louter aan de gemeente toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden.

Zoals eerder beschreven, zijn behalve de normale regels van het Burgerlijk Wetboek ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op het privaatrechtelijk handelen van de overheid van toepassing. Deze norm is gebaseerd op artikel 3:14 BW. Dit artikel bepaalt dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht. Standaardarrest voor de toetsing door de rechter van het privaatrechtelijk handelen van de overheid aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is het arrest Amsterdam/Ikon<sup>12</sup>. De Hoge Raad oordeelde in deze procedure dat een overheidslichaam bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden uit een erfpachtverhouding de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht dient te nemen. Het gelijkheidsbeginsel is hierbij het meest voorkomende beginsel waar door burgers een beroep op wordt gedaan. De Hoge Raad komt in het eerdergenoemde arrest tot het oordeel dat het in zo'n geval op de weg van de overheid ligt om aan te tonen dat deze ongelijke behandeling in het concrete geval gerechtvaardigd is.

Resumerend kan worden gesteld dat het de gemeente in beginsel vrij staat om contractuele vergoedingen met marktpartijen te bedingen voor gebruik van gemeentegrond. Deze vrijheid hebben gemeenten zondermeer in die gevallen waarin de gemeente optreedt in de hoedanigheid van eigenaar van de grond (of het water) en er geen vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt via belastingheffing. Ook als er geen afspraken worden gemaakt over het al dan niet afzien van gebruikmaking van publiekrechtelijke bevoegdheden, is bewandelen van de privaatrechtelijke weg mogelijk<sup>13</sup>. In die gevallen waarin voor vergelijkbaar gebruik van de openbare ruimte een gemeente zowel belasting heft als een privaatrechtelijke vergoeding overeenkomt, is voorzichtigheid geboden. Het privaatrechtelijke optreden dient in die gevallen de toets van het gelijkheidsbeginsel te doorstaan.

---

<sup>12</sup> HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727, AB 1987, 273.

<sup>13</sup> Vgl. A.A. van Rossum, Contracteren met de overheid: wanneer mag de overheid gebruik maken van het privaatrecht en welke normen zijn op privaatrechtelijk handelen van de overheid van toepassing?, Tijdschrift Contracteren 2005, p. 85-93.

### 3. PRECARIOBELASTING EN RECLAMEBELASTING VAN VOORWERPEN EN OPENBARE AANKONDIGINGEN IN DE OPENBARE RUIMTE

#### 3.1 Inleiding

In dit onderdeel is de fiscaaljuridische basis van de reclamebelasting en de precariobelasting beschreven voor zover dat voor een goed begrip van dit onderzoek van belang is. Er is dus afgezien van een uitputtende beschrijving. De focus ligt op die onderdelen die betrekking hebben op gebruik van de openbare ruimte. Dit betekent onder meer dat is afgezien van een beschrijving van de heffing van precariobelasting voor zover deze betrekking heeft op het hebben van voorwerpen onder de gemeentegrond.

#### 3.2 Reclamebelasting

Reclamebelasting kan door gemeenten worden geheven op basis van artikel 227 van de Gemeentewet. De omschrijving van dit artikel luidt aldus:

“Ter zake van openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg kan een reclamebelasting worden geheven.”

Het gaat dus in de eerste plaats om openbare aankondigingen. Niet elke openbare aankondiging kan worden belast, maar enkel die ook zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. Openbare aankondigingen kunnen, zo volgt uit de jurisprudentie over dit begrip, alle tot het publiek gerichte mededelingen zijn, welke erop gericht zijn de belangstelling van het publiek te trekken van hetgeen wordt aangekondigd. In tegenstelling tot de naamgeving van de belasting beperkt het belastbare feit van deze belasting zich niet tot reclame-uitingen<sup>14</sup>. Recent heeft A-G Niessen conclusie genomen in een procedure betreffende een muurschildering op een bedrijfsgebouw. Hij gaat hierin uitgebreid in op het begrip openbare aankondiging<sup>15</sup>. Uit deze conclusie:

“Zowel uit de wetsgeschiedenis als uit de rechtspraak blijkt duidelijk dat er geen wettelijke beperkingen zijn aan de vorm of wijze van een openbare aankondiging. Aanplakbiljetten, stickers, posters en projecties op muren kunnen bijvoorbeeld worden aangemerkt als openbare aankondigingen. Duidelijk is ook dat de aankondiging zich niet op een vaste plaats in de gemeente hoeft te bevinden (...) en dat niet ter zake doet dat de aankondiging is aangebracht op eigen terrein, zolang deze maar zichtbaar is vanaf de openbare weg (...). Voorts blijkt uit de jurisprudentie dat afhankelijk van de omschrijving van het belastbare feit en de begrippen in de belastingverordening ook kan worden geheven over voorwerpen door middel waarvan iets wordt aangekondigd zoals een lichtbak met opschrift en verlichte vitrines met reclame-affiches (...).”

<sup>14</sup> Vgl. HR 2 november 1977, nr. 18 528, BNG 1977/272, HR 8 januari 1997, nr. 30 692, BNB 1997/64, Belastingblad 1997, blz. 449, Hof Amsterdam 20 december 1999, nr. P98/2322-M-4, Belastingblad 2000, blz. 452, Hof 's-Gravenhage 24 januari 2001, nr. BK-97/20567-M-3, Belastingblad 2001, blz. 717, Hof 's-Gravenhage 22 maart 2002, nr. BK-01/01283-E-9, Belastingblad 2002, blz. 1149.

<sup>15</sup> Concl. A-G Niessen 27 maart 2006, nr. 42 353, Belastingblad 2006, blz. 860 bij een beroep in cassatie tegen Hof 's-Gravenhage 22 juni 2005, 04/01531, EK XI, Belastingblad 2005, blz. 870.

De Advocaat-Generaal komt tot de conclusie dat ook een unieke, artistieke muurschildering een openbare aankondiging kan zijn in de zin van artikel 227 Gemeentewet.

In de tweede plaats moet de openbare aankondiging zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. Het begrip 'openbare weg' is niet gedefinieerd in de Gemeentewet. Dit begrip moet worden uitgelegd naar de betekenis die daaraan wordt gegeven in de Wegenwet<sup>16</sup>, zo blijkt uit de jurisprudentie over artikel 220d, eerste lid, onderdeel f van de Gemeentewet<sup>17</sup>. Uit de wetsgeschiedenis van de Wegenwet blijkt dat, wanneer "een wettelijke regeling (...) de uitdrukking 'openbare weg' gebruikt, zonder dat uit die regeling zelf bepaaldelijk volgt, wat daarin onder 'openbare weg' is te verstaan, (...) de rechter de bepalingen der Wegenwet betreffende hetgeen onder 'openbare weg' moet worden verstaan, toepassen"<sup>18</sup>.

In de Wegenwet wordt onder wegen mede verstaan: voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik en bruggen. Een weg is openbaar wanneer hij gedurende dertig achtereenvolgende jaren voor een ieder toegankelijk is geweest of tien achtereenvolgende jaren voor een ieder toegankelijk is geweest en tevens gedurende die tijd is onderhouden door het Rijk, provincie, gemeente of waterschap of wanneer de rechthebbende daaraan de bestemming van openbaren weg heeft gegeven<sup>19</sup>.

Wie als belastingplichtige in de reclamebelasting wordt betrokken, dient te worden omschreven in de belastingverordening van een gemeente. Er dient een relatie te zijn met de openbare aankondiging. Belastingplichtig is in elk geval degene die belang heeft bij de aankondiging. Gewoonlijk is belastingplichtig degene die zich met openbare aankondigingen tot het publiek wendt<sup>20</sup>.

### 3.3 Precariobelasting

De heffing van precariobelasting door gemeenten is gebaseerd op artikel 228 van de Gemeentewet, waarvan de tekst luidt:

"Ter zake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond, kan een precariobelasting worden geheven."

---

<sup>16</sup> Artikel 1 Wegenwet.

<sup>17</sup> HR 21 september 2001, nr. 35 502, BNB 2001/378, Belastingblad 2001, blz. 996.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 1928/29, 75, nr. 2, blz. 1.

<sup>19</sup> Uitzonderingen op de openbaarheid van een weg zijn omschreven in het tweede en derde lid van artikel 4 van de Wegenwet: een weg is niet openbaar wanneer, gedurende een tijdvak van ten minste een jaar duidelijk ter plaatse is kenbaar gemaakt, dat de weg slechts ter bedde voor een ieder toegankelijk is. Dit kenbaar maken kan door middel van opschriften als: eigen weg, particuliere weg, private weg en soortgelijke, of door andere kentekenen.

<sup>20</sup> Vgl. Vakstudie Editie Lokale belastingen en milieuheffingen, artikelsgewijs commentaar bij artikel 227, aant. 2 en HR 2 november 1977, nr. 18 528, BNB 1977/272, HR 4 maart 1992, nr. 27 819, BNB 1992/166, Belastingblad 1992, blz. 383, HR 7 oktober 1998, nr. 33 553, BNB 1998/384, Belastingblad 1998, blz. 883, HR 9 juli 1999, nr. 34 168, BNB 1999/337, Belastingblad 1999, blz. 736.



Uit deze omschrijving kunnen de volgende elementen worden ontleend:

1. er dient sprake te zijn van het hebben van voorwerpen onder, op of boven gemeentegrond;
2. de gemeente veroorlooft of laat het hebben toe van die voorwerpen onder, op of boven gemeentegrond;
3. de grond is eigendom van de gemeente; en
4. de gemeentegrond is bestemd voor de openbare dienst.

Van het hebben van voorwerpen is geen sprake als deze voorwerpen zich voorbijgaand onder, op of boven gemeentegrond bevinden, in die zin dat het hebben van deze voorwerpen een zekere duurzaamheid moet vertonen<sup>21</sup>. Het voorwerp dient zich onder, op of boven de gemeentegrond te bevinden. Voor voorwerpen boven de gemeentegrond is geen rechtstreekse band met de ondergrond vereist. Zo kan een luifel die boven de gemeentegrond hangt, bevestigd aan een onroerende zaak, ook een voorwerp in de zin van de precariobelasting zijn. Ook drie balkons boven elkaar kunnen alle drie in de precariobelasting worden betrokken<sup>22</sup>.

De tweede hierboven omschreven voorwaarde voor de heffing van precariobelasting geldt sinds een arrest uit 1936<sup>23</sup>: de gemeente moet het hebben van voorwerpen veroorloven of toelaten. Daarmee wordt bedoeld dat heffing alleen mogelijk is indien de privaatrechtelijke verhouding met de gebruiker voor de overheid als eigenaar niet de verplichting inhoudt het gebruik toe te staan. De voorwaarde vloeit voort uit de privaatrechtelijke relatie die bij de heffing van precariobelasting aan het gebruik van de grond voor het hebben van voorwerpen wordt geacht ten grondslag te liggen. *Verbeek* komt in haar bijdrage over de oorsprong en reikwijdte van dit vereiste tot de conclusie dat moet worden aangenomen dat precarioheffing alleen mogelijk is als het gebruik van de gemeentegrond berust op een bruikleenovereenkomst of een daarop geïnspireerde onbenoemde gebruiksovereenkomst dan wel feitelijk wordt gedoogd. Indien de gebruiker van de grond een persoonlijk of zakelijk gebruiksrecht heeft en de overheid derhalve een daarmee corresponderende verplichting, is heffing niet toegestaan. Dit geldt eveneens als een wet (in formele zin), zoals in de Telecommunicatiewet, een gedoogplicht creëert<sup>24</sup>.

Als derde en vierde vereisten moet de grond eigendom zijn van de gemeente en voor de openbare dienst bestemd zijn om precariobelasting te kunnen heffen. Ter zake van het hebben van voorwerpen boven grond, die aan de eigenaar toebehoort, maar als openbare weg bij de gemeente in onderhoud is, kan geen precario worden geheven<sup>25</sup>. Grond is slechts voor de openbare dienst bestemd indien de grond strekt tot algemeen nut en in beginsel iedereen belang bij die grond kan hebben<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. HR 27 april 1983, nr. 21 606, BNB 1983/206, Belastingblad 1983, blz. 400 en Rechtbank Haarlem 27 september 2005, nr. 05/1273, Belastingblad 2005, 1349.

<sup>22</sup> HR 20 september 1933, WvR, nr. 12 661.

<sup>23</sup> HR 22 mei 1936, NJ 1936/514.

<sup>24</sup> Aldus: J.J. Verbeek, Precariobelasting. De betekenis van "veroorloven of toelaten", WFR 2004, 143.

<sup>25</sup> Hof Amsterdam 20 februari 1980, nr. 2119/77, FED Gem. bel.: Art. 277 : 21.

<sup>26</sup> HR 4 november 1987, nr. 24 531, BNB 1988/249, Belastingblad 1988, blz. 68. Zie ook: Hof Amsterdam 2 maart 1990, BNB 1991/170, Belastingblad 1991, blz. 42, Hof 's-Gravenhage 11 mei 1994, nr. 932 846-E-10, Belastingblad 1995, blz. 397 en Hof Amsterdam 24 september 2004, nr. 2003/04096, Belastingblad 2004, blz. 1321.

### 3.4 Samenloop precariobelasting en reclamebelasting

Er kan samenloop tussen de precariobelasting en de reclamebelasting voorkomen omdat de belastbare feiten van deze belastingen elkaar benaderen. De precariobelasting betreft, zoals eerder aangegeven, het hebben van voorwerpen onder, op of boven de gemeentegrond in de heffing en de reclamebelasting openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg. Zo kan samenloop voorkomen indien een openbare aankondiging wordt gedaan die zichtbaar is vanaf de openbare weg met een voorwerp dat zich onder, op of boven de gemeentegrond bevindt. Indien samenloop niet gewenst is, kan een anti-samenloopbepaling in de belastingverordening worden opgenomen. Er is wettelijk gezien geen aanleiding om samenloop te vermijden<sup>27</sup>. De precariobelasting en de reclamebelasting zijn twee afzonderlijke belastingen met een te onderscheiden karakter. De reclamebelasting is een 'echte' belasting in de zin dat er geen individuele tegenprestatie staat tegenover de verschuldigde belasting en de opbrengst mag worden toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente. Hoewel voor de precariobelasting geen koppeling vereist is met de gemeentelijke kosten, is wel sprake van een individuele tegenprestatie: namelijk een individueel gebruik van voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. De precariobelasting is in deze zin noch een recht, noch een 'echte' belasting, maar ook geen bestemmingsbelasting: de opbrengst is vrij besteedbaar en mag worden toegevoegd aan de algemene middelen van een gemeente. Een ander argument om geen anti-samenloopbepaling op te nemen in de verordening is gelegen in het feit dat in het geval een reclame-voorwerp zich op of boven particuliere grond bevindt, degene die de reclame-uiting doet in de praktijk vaak niet zelf eigenaar is van de grond. Deze is dan, hoewel hij niet kan worden belast met precariobelasting, doorgaans ook een vergoeding verschuldigd aan de particuliere eigenaar van de grond of het gebouw. Hij betaalt ook in dat geval dus 'dubbel'.

In de situatie dat een openbare aankondiging wordt gedaan door middel van een voorwerp dat zich niet op, of boven de gemeentegrond bevindt, kan geen precariobelasting worden geheven. Indien een gemeente geen reclamebelasting heft, maar wel precariobelasting heft indien dergelijke reclame-uitingen zich op of boven de gemeentegrond bevinden, is sprake van rechtsongelijkheid. De introductie van een reclamebelasting, met een met het betreffende precariobelastingstarief overeenkomend tarief, zou deze rechtsongelijkheid beëindigen.

---

<sup>27</sup> Vgl. Hof 's-Gravenhage 30 mei 1997, nr. 95/2944, MK I, Belastingblad 1997, blz. 715 en Hof 's-Gravenhage 24 januari 2001, nr. BK-97/20567-M-3, Belastingblad 2001, blz. 717.



## II. Vergelijking van de belastinginkomsten van de BOGG-gemeenten

### 1. INLEIDING

Alle 27 onderzochte gemeenten heffen precariobelasting. Hiervan heffen 17 gemeenten ook precariobelasting terzake van het hebben van reclamevoorwerpen. Een viertal van de onderzochte gemeenten heft reclamebelasting, waarvoor 3 gemeenten een aparte reclamebelastingverordening hebben. Rotterdam heft reclamebelasting en precariobelasting op basis van één verordening. In onderstaande tabel wordt een en ander per gemeente in beeld gebracht.

<b>onderzoeksdeel belastinginkomsten</b>				
<i>onderzochte gemeenten</i>				27
<i>precariobelastingverordening (P)</i>				27
<i>precariobelasting van reclamevoorwerpen (P&gt;R)</i>				17
<i>reclamebelastingverordening (R)</i>				3
<i>gecombineerde precario- en reclamebelastingverordening (P+R)</i>				1
<b>gemeente</b>	<b>P</b>	<b>P&gt;R</b>	<b>R</b>	<b>P+R</b>
Almere	✓	✓		
Amersfoort	✓	✓		
Amsterdam	✓		✓	
Apeldoorn	✓	✓		
Arnhem	✓	✓		
Assen	✓			
Breda	✓	✓		
Delft	✓		✓	
Deventer	✓			
Dordrecht	✓			
Emmen	✓			
Enschede	✓	✓		
Haarlem	✓	✓		
Haarlemmermeer	✓	✓		
Heerlen	✓	✓		
Hilversum	✓	✓		
Leeuwarden	✓	✓		
Leiden	✓	✓		
Maastricht	✓	✓		
Middelburg	✓		✓	
Nijmegen	✓	✓		
Rotterdam	✓			✓
Sittard-Geleen	✓			
Utrecht	✓	✓		
Venlo	✓			
Zoetermeer	✓			
Zwolle	✓	✓		

## 2. PRECARIOBELASTING

### 2.1 Opbrengsten, aanslagen, perceptiekosten

#### *Bruto opbrengst precariobelasting*

In Tabel 1 wordt de totale begrote opbrengst van de precariobelasting over 2007 weergegeven. Verder is – voor zover gemeenten daartoe in staat waren – de begrote opbrengst gespecificeerd naar de tariefrubrieken 'reclame-objecten', 'terrassen' en 'evenementen'. In de gemeenten die deze specificatie konden leveren wordt de opbrengst voor 47,2% gerealiseerd uit precariobelasting van reclame-objecten, 9,4% uit terrassen en 11,5% uit de tariefrubriek evenementen. De in de Tabel 1 weergegeven BOGG-gemeenten hebben voor 2007 een totale opbrengst precariobelasting begroot van € 17.922.615,-. Gemiddeld is dat zo'n € 815.000,- per gemeente.

De opbrengst precariobelasting vloeit in 20 gemeenten volledig toe aan de algemene middelen. Een drietal gemeenten geeft naast de algemene middelen een specifiek opbrengstdoel aan. In Utrecht wordt een deel van de opbrengst precariobelasting aangewend ter dekking van de taakstelling van het reclamebeleid (de realisering van nieuwe reclametorens) en de personeelslasten van een buitendienstcontroleur precariobelasting. In Haarlem vormt de feestverlichting in de binnenstad een specifiek opbrengstdoel en in Breda worden de kosten van toezicht en handhaving uit de precariobelastingopbrengst betaald.

**Tabel 1****Begrote bruto opbrengsten precariobelasting 2007 totaal en gespecificeerd**

<b>€</b>	<b><i>totaal</i></b>	<b><i>reclame- objecten</i></b>	<b><i>terrassen</i></b>	<b><i>evenementen</i></b>
Amersfoort	102.802			
Amsterdam*				
Apeldoorn	405.000			
Arnhem	175.000		175.000	
Assen	60.000		21.000	3.000
Breda	494.600			25.000
Delft	314.000			
Deventer	460.000		83.000	
Dordrecht	170.000		43.500	2.200
Emmen	107.228		50.248	
Enschede	276.000			
Haarlem	4.818.000	315.000	90.000	
Heerlen	334.700			
Hilversum	329.000	133.000		
Leeuwarden	166.300	21.000	55.000	500
Leiden	6.295.000	215.500	140.000	
Maastricht**	815.000	180.000	400.000	185.000
Rotterdam***	1.800.985		111.600	
Sittard-Geleen	29.000		29.000	
Utrecht	389.000	89.000	187.000	27.000
Venlo	61.000			
Zoetermeer	51.000		51.000	
Zwolle	269.000			

\* Amsterdam was niet in staat deze gegevens aan te leveren

\*\* Maastricht: genoemde bedrag voor evenementen is inclusief tijdelijk geplaatste objecten (zoals bijvoorbeeld bouwmaterialen)

\*\*\* Rotterdam: de totale begrote bruto opbrengst van Rotterdam betreft de opbrengst over 2006 van het stadsdeel Rotterdam Centrum; de totale opbrengst voor precario voor heel Rotterdam wordt begroot op 15.624.000

### *Aantal aanslagen en gemiddeld aanslagbedrag*

Tabel 2 geeft het totale aantal aanslagen precariobelasting weer en het aantal aanslagen gespecificeerd naar de tariefrubrieken reclame-objecten, terrassen en evenementen. In de laatste kolom wordt het gemiddelde aanslagbedrag weergegeven door de totale bruto opbrengst zoals weergegeven in Tabel 1 te delen door het totale aantal aanslagen. Het gemiddelde van deze bedragen is € 828,-.

**Tabel 2**

### **Aantal aanslagen precariobelasting en gemiddeld aanslagbedrag**

	<i><b>totaal aantal aanslagen</b></i>	<i><b>aanslagen reclame- objecten</b></i>	<i><b>aanslagen terrassen</b></i>	<i><b>aanslagen evene- menten</b></i>	<i><b>gemiddeld aanslag- bedrag</b></i>
Amersfoort	610		84		€ 169
Amsterdam	8.190				
Apeldoorn	985				€ 411
Arnhem	165		165		€ 1.061
Assen	101		43	6	€ 594
Breda	1.500		41	350	€ 330
Delft	900		138	25	€ 349
Deventer	450				€ 1.022
Dordrecht	900		22	3	€ 189
Emmen	642		84		€ 167
Haarlem	3.900				€ 1.235
Hilversum	1.000	400	50		€ 329
Leeuwarden	1.040	110	60	2	€ 160
Leiden		3.600	210		
Maastricht	3.200	2.070	215	400	€ 255
Rotterdam	5.000		550		€ 3.125
Sittard-Geleen	80		80		€ 363
Utrecht	2.500				€ 156
Venlo	14				€ 4.357
Zoetermeer	45		30		€ 1.133
Zwolle	800				€ 336
<i>laagste</i>					€ 156
<i>gemiddelde</i>					€ 828
<i>hoogste</i>					€ 4.357

### *Perceptiekosten*

Tabel 3 geeft de perceptiekosten voor de precariobelasting weer. Dat wil zeggen, de totale kosten van heffing en inning die de BOGG-gemeenten ten laste van de opbrengst precariobelasting brengen. Slechts 12 van de 23 gemeenten kon een totaalbedrag noemen. De perceptiekosten belopen in die gemeenten gemiddeld 20% ten opzichte van de begrote bruto opbrengst. In de vragenlijsten werd een verdere uitsplitsing van die kosten gevraagd in onder andere, heffing- en inningskosten, kosten van controle, kosten van bezwaar en beroep en overhead. Aangezien te weinig gemeenten een eenduidige specificatie naar deze kostencategorieën konden geven, is ervan afgezien deze te vermelden. Wel kan worden geconstateerd op basis van wat is ingevuld dat de kostentoerekening aan de precariobelasting sterk verschilt per gemeente. Zo worden naast de genoemde kostencategorieën door gemeenten genoemd: klantcontacten/ communicatie; ICT; aanslaggereed maken; overig goederen en diensten; administratieve werkzaamheden.

**Tabel 3**  
**Perceptiekosten precariobelasting**

<b>€</b>	<b><i>totaal</i></b>	<b><i>% van bruto opbrengst</i></b>
Amersfoort	15.000	15%
Amsterdam	395.900	7%
Apeldoorn	246.891	61%
Arnhem	10.000	6%
Assen		
Breda	38.760	8%
Delft	113.759	36%
Deventer		
Dordrecht	56.000	33%
Emmen		
Enschede		
Haarlem	446.961	9%
Heerlen		
Hilversum		
Leeuwarden	43.100	26%
Leiden		
Maastricht		
Rotterdam**	786.000	4%
Sittard-Geleen		
Utrecht	77.500	20%
Venlo		
Zoetermeer	5.100	10%
Zwolle		

**\*\*** *Totale perceptiekosten voor precariobelasting en reclamebelasting van alle stadsdelen gezamenlijk en het percentage dat deze kosten deel uitmaken van de totale bruto opbrengst van precariobelasting en reclamebelasting gezamenlijk*

## 2.2 Tarieven

In het kader van dit onderzoek zijn ook de tarieven precariobelasting van de deelnemende BOGG-gemeenten die betrekking hebben op de exploitatie van de openbare ruimte in het centrum vergeleken. Uit de vergelijking van de tarieventabellen van de onderzochte gemeenten kwam een zestal rubrieken bij de meeste gemeenten voor. De vergelijking van deze rubrieken is in het hierna volgende per rubriek in een tabel met toelichting weergegeven. Vervolgens is een aantal restrubrieken samengebracht in één tabel. Achtereenvolgens komen de volgende tariefrubrieken aan bod:

- A. algemeen tarief (restbepaling) (Tabel 4);
- B. terrassen (Tabel 5);
- C. standplaatsen (Tabel 6);
- D. uitstallingen (Tabel 7);
- E. bouwmaterialen (Tabel 8);
- F. reclameobjecten (Tabel 9);
- G. zonneschermen, ligplaatsen van woonschepen, verkooptoeestellen en evenementen (Tabel 10).

In een aantal gevallen zal het tarief waarmee is gerekend niet overeenkomen met het genoemde tarief in de precario- of reclamebelastingverordening van de desbetreffende gemeenten. Met name in Tabel 5 is het tarief in het kader van de vergelijkbaarheid met andere gemeenten omgerekend naar een bepaalde standaardomvang van een terras of een bepaalde standaard heffingstijdvak. De wijze waarop dit heeft plaatsgevonden is steeds toegelicht.

Voor de gemeente Amsterdam is in de vergelijking van de verschillende tarief-rubrieken uitgegaan van de tarieventabel behorende bij de verordening precariobelasting van deelgemeente Amsterdam-Centrum.

#### A. Algemene tarief

Tabel 4 geeft de algemene tarieven per m<sup>2</sup> per jaar weer. Het algemene tarief waarmee een tarieventabel precariobelasting doorgaans begint, dient als restbepaling voor die voorwerpen, waarvoor in de tarieventabel een specifieke tariefbepaling ontbreekt. Zo kan in voorkomende gevallen toch precariobelasting worden geheven. Het algemene tarief wordt doorgaans in verschillende tijds-eenheden aangegeven (per dag, per week, per maand en per jaar). Ook een zelfde tarief voor voorwerpen ongeacht of deze per strekkende, vierkante of kubieke meter wordt gemeten, komt in de algemene tariefbepaling van een aantal gemeenten voor<sup>28</sup>.

In 15 van 27 onderzochte precariobelastingverordeningen en tarieventabellen is een dergelijke algemene tariefbepaling opgenomen. Het laagste algemene tarief hanteert de gemeente Leiden: € 10,61. Het gemiddelde tarief ligt op € 30,09 en Middelburg kent het hoogste algemene tarief: € 53,09 per m<sup>2</sup> oppervlakte per jaar.

**Tabel 4**  
**Algemene tarief precariobelasting per jaar**

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>tarief per m<sup>2</sup></b></i>
Amersfoort	40,20
Amsterdam	34,68
Apeldoorn	15,50
Arnhem	38,05
Breda	22,53
Delft	40,96
Deventer	30,25
Haarlemmermeer	38,50
Heerlen	39,48
Hilversum*	16,41
Leiden	10,61
Middelburg	53,09
Rotterdam	23,28
Utrecht	35,28
Zwolle	12,47
<i>laagste</i>	<i>10,61</i>
<i>gemiddelde</i>	<i>30,09</i>
<i>hoogste</i>	<i>53,09</i>

\* Hilversum hanteert een algemeen tarief per m<sup>1</sup>

<sup>28</sup> De formulering luidt dan bijvoorbeeld: "De belasting bedraagt per m<sup>1</sup>, m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup>, voor zover deze niet afzonderlijk met naam in deze tarieventabel is genoemd: per dag: € ... ; per week: € ... ", etc.

## B. Terrassen

Naast de hoogte van de tarieven precariobelasting van terrassen, lopen ook de gehanteerde heffingsmaatstaven in de onderzochte BOGG-gemeenten voor terrassen uiteen. De volgende variaties komen voor:

- een tarief per dag, per maand, per seizoen of per jaar;
- tarieven per m<sup>2</sup> en een vast bedrag per groottecategorie terras (Dordrecht en Rotterdam).
- tarieven afhankelijk van de zone waarin het terras is gelegen (tariefzones);
- zomer- en winterseizoenstarieven, waarbij het zomerseizoen doorgaans 8 maanden belooft (van maart tot en met oktober) maar ook 6, 7 en 10 maanden komen voor;

Om tot een zinvolle vergelijking van de tarieven te komen is voor de samenstelling van het overzicht in Tabel 5 uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- het verschuldigde belastingbedrag is berekend voor een terras van 50 m<sup>2</sup>;
- het belastingbedrag is berekend voor een zomerseizoen;
- het zomerseizoen is gesteld op 8 maanden, overeenkomend met de meest gebruikelijke lengte van deze periode in gemeenten die een seizoenstarief kennen;
- voor zover alleen maandtarieven in de tarieventabel van een gemeente voorkomen, is uitgegaan van 8 maanden;
- in geval slechts een jaartarief in de tarieventabel wordt genoemd, is dit teruggerekend naar 8 maanden; dit is overeenkomstig de gebruikelijke praktijk dat slechts belasting verschuldigd is over de tijdsperiode dat daadwerkelijk een terras wordt gehouden;
- in geval in een gemeente de hoogte van het tarief afhankelijk wordt gesteld van de zone waarin het terras zich bevindt, is uitgegaan van de duurste tariefzone;
- de afwijkingen per gemeente zijn in de toelichting per gemeente onder de Tabel weergegeven.

Gegeven deze uitgangspunten laten de uitkomsten van Tabel 5 zich als volgt samenvatten: 25 gemeenten heffen precariobelasting van terrassen. De gemeente Venlo bedingt een privaatrechtelijke vergoeding van terrassen (huur) (niet opgenomen in de tabel). Uit de tabel blijkt dat binnen de gekozen uitgangspunten de gemeente Nijmegen het hoogste bedrag in rekening brengt (tarief in verordening is € 241,89 per m<sup>2</sup> per jaar). Dit tarief wordt gehanteerd in het verkeersluwe gebied van het centrum en de Waalkade. In de andere onderscheiden zones liggen de tarieven lager (resp. € 136,11 en € 67,73 per m<sup>2</sup> per jaar). Gemiddeld ligt het verschuldigde bedrag voor een terras van 50 m<sup>2</sup> (met de gekozen uitgangspunten) op € 1.962,89. Rotterdam kent een vast tarief per jaar voor terrassen tot 50 m<sup>2</sup> oppervlakte: € 136,68, omgerekend naar een seizoen van 8 maanden is dit: € 91,12, waarmee Rotterdam de goedkoopste gemeente in deze vergelijking is.



**Tabel 5**  
**Precariobelasting van terrassen per seizoen**

<b><i>gemeente</i></b>	<b><i>per terras (50 m<sup>2</sup>) in €</i></b>	<b><i>tariefzones/ seizoen</i></b>
Almere	190,00	
Amersfoort	1.160,00	zone
Amsterdam	4.078,00	zone + seizoen
Apeldoorn	2.033,33	zone
Arnhem	2.170,00	zone + seizoen
Assen	363,33	
Breda	666,00	seizoen
Delft	2.392,00	zone
Deventer	969,00	zone
Dordrecht	554,00	
Emmen	951,43	zone
Enschede	2.213,33	zone + seizoen
Haarlem	5.240,00	zone
Haarlemmermeer	1.165,00	
Heerlen	1.152,00	zone
Hilversum	1.212,00	zone
Leeuwarden	1.650,00	zone + seizoen
Leiden	2.036,00	seizoen
Maastricht	3.944,00	zone + seizoen
Nijmegen	8.063,00	zone
Rotterdam	91,12	zone
Sittard-Geleen	520,00	seizoen
Utrecht	2.770,67	zone + seizoen
Zoetermeer	1.432,00	zone
Zwolle	2.056,00	
<i>hoogste</i>	<i>8.063,00</i>	
<i>gemiddelde</i>	<i>1.962,89</i>	
<i>laagste</i>	<i>91,12</i>	

***Toelichting per gemeente***

- Amsterdam:** *tarief voor onoverdekt terras (€ 81,56) per seizoen;*
- Arnhem:** *zomer en wintertarief; i.c. slechts zomertarief gehanteerd;*
- Dordrecht:** *vaste bedragen per groottecategorie van het terras per maand. Gehanteerde tarief is € 69,25 per maand voor een terras van 26 t/m 50 m<sup>2</sup>; in Dordrecht wordt een aanslag voor 10 maanden opgelegd;*
- Emmen:** *seizoenstarief van 7 maanden is omgerekend naar 8 maanden;*
- Enschede:** *kent seizoenstarief en buiten seizoenstarief; zomerseizoen duurt 6 maanden; dit tarief is omgerekend naar 8 maanden;*
- Leiden:** *tarief voor een nieuw terras; reeds bestaande terrassen betalen € 30,02 per m<sup>2</sup> per jaar; omgerekend naar de uitgangspunten van de tabel betaalt een bestaand terras van 50m<sup>2</sup> per seizoen in totaal: € 1.000,66.*
- Maastricht:** *kent zomer en winterseizoen; kent naast zomerterrasvergunning ook winterterrasvergunning; zomerseizoen duurt 10 maanden;*

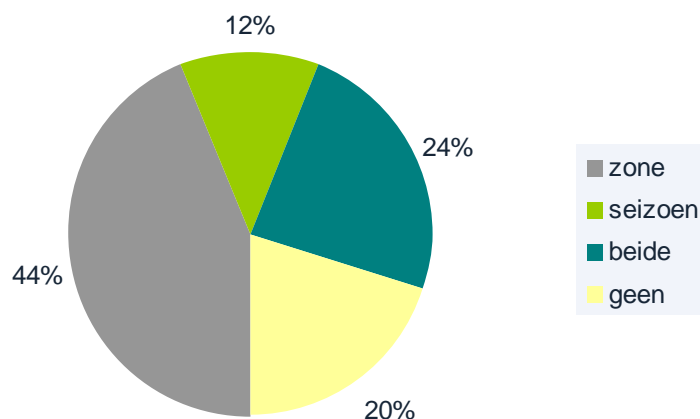
Rotterdam: kent vaste jaarbedragen per groottecategorie van terrassen; hoewel de tarieventabel de mogelijkheid kent om binnen een bepaalde zone de tarieven te verhogen met 100% gebeurt dit feitelijk niet. Het gehanteerde (basis)tarief is voor een terras t/m 50 m<sup>2</sup> (€ 136,68) omgerekend naar 8 maanden. Voor grotere terrassen komt bovenop dit bedrag een bedrag van € 20,25 per m<sup>2</sup>;

Utrecht: seizoenstarief; seizoen is 6 maanden; seizoenstarief omgerekend naar 8 maanden;

Zoetermeer: hanteert een tarief in de hoogste zone van € 3,58 per m<sup>2</sup> per maand met een maximum van 28,64 m<sup>2</sup> per jaar. Dit komt erop neer dat terrassen maximaal voor 8 maanden betalen.

In de tarieventabellen van de meeste onderzochte gemeenten (17 gemeenten) komt een indeling in tariefzones voor precariobelasting van terrassen voor. 3 gemeenten beperkt de heffing van precariobelasting van terrassen tot het zomerseizoen. In deze gemeenten kan vaak ook alleen in het zomerseizoen een terrasvergunning worden verkregen. 6 gemeenten kennen zowel een indeling in tariefzones als een seizoenstarief. In Diagram 1 wordt een en ander grafisch weergegeven. De gemeente Maastricht kent als enige gemeente precariobelastingstarieven voor zowel een zomerterras als een winterterras.

**Diagram 1**  
**Zone- en seizoenstarieven precariobelasting terrassen**



### C. Standplaatsen

Voor dit onderzoek wordt onder standplaats verstaan het hebben van een inrichting tot verkoop van waren (kiosken, kramen, wagens, tenten, etc.) buiten de gebruikelijke marktdagen (en marktplaatsen). In Tabel 5 worden de tarieven voor standplaatsen van BOGG-gemeenten vergeleken op basis van de volgende uitgangspunten:

- in geval sprake is verschillende tariefzones, is uitgegaan van het hoogste tarief;
- in geval van een tariefonderscheid tussen van commerciële en niet-commerciële activiteiten, is het commerciële tarief gehanteerd;
- uitgangspunt is het permanent hebben van een vaste standplaats op 1 dag in de week;
- in geval er in een gemeente tariefonderscheid wordt gemaakt tussen permanente en incidentele standplaatsen, is uitgegaan van het tarief voor het permanent hebben van een standplaats;
- voor zover een tarief per standplaats wordt gehanteerd, is uitgegaan van een standplaats van 25 m<sup>2</sup>, dit is in een aantal gemeenten de standaard omvang van een standplaats;
- voor zover een jaartarief wordt gehanteerd voor het permanent hebben van 1 standplaats, is dit tarief gedeeld door 52. Zie verder de toelichting per gemeente onder Tabel 5;
- voor zover een tarief wordt gehanteerd voor het hebben van een standplaats op meerdere dagen in de week is dit omgerekend naar 1 dag per week.

17 gemeenten heffen precariobelasting van standplaatsen. De gemeente Zoetermeer bedingt een privaatrechtelijke vergoeding voor het gebruik van de gemeentegrond door standplaatsen (zie toelichting per gemeente bij Tabel 6). Tabel 6 geeft de diverse gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven weer. De tarieven per dag per m<sup>2</sup> zijn voor gemeenten met afwijkende heffingsmaatstaven en tarieven omgerekend naar een tarief per dag per m<sup>2</sup> (gekleurd). Vervolgens is voor alle gemeenten het tarief berekend voor een standplaats van 25 m<sup>2</sup>. In de laatste 2 kolommen is aangegeven of een gemeente verschillende tariefzones onderscheidt of een tariefonderscheid naar permanente en incidentele standplaatsen (P/I) of naar commerciële en niet-commerciële standplaatsen (C/N-C).

Gemeente Arnhem heeft het hoogste tarief voor standplaatsen (€ 10,70 per m<sup>2</sup> per dag). Dit tarief wordt toegepast in de hoogste tariefzone. Gemiddeld ligt het tarief voor precariobelasting van standplaatsen op € 2,22 per m<sup>2</sup> per dag. Gemeente Almere hanteert het laagste tarief voor standplaatsen: € 0,29 per m<sup>2</sup> per dag. 9 van de 17 gemeenten hanteren tariefzones voor standplaatsen, 4 kennen een indeling in permanente en incidentele standplaatsen en 2 gemeenten maken onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële standplaatsen.

**Tabel 6**  
**Precariobelasting van standplaatsen (in €)**

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>per stand-plaats</b></i>	<i><b>per jaar per m<sup>2</sup></b></i>	<i><b>per dag per m<sup>2</sup></b></i>	<i><b>per stand-plaats (25 m<sup>2</sup>) per dag</b></i>	<i><b>tarief-zones</b></i>	<i><b>P/I en/of C/N-C</b></i>
Almere	382,75		0,29	7,36	zone	P/I
Amersfoort			0,99	24,75		
Apeldoorn			3,10	77,50	zone	P/I
Arnhem			10,70	267,50	zone	
Assen			0,46	11,50		
Breda			2,25	56,25		C/N-C
Delft		37,11	0,71	17,84		P/I
Deventer	44,50		1,78	44,50		C/N-C
Haarlem		195,40	0,63	15,66	zone	P/I
Haarlemmermeer	35,00		1,40	35,00	zone	
Hilversum			1,41	35,25		
Leeuwarden			1,94	48,50		
Maastricht			1,39	34,75	zone	
Nijmegen		124,36	2,39	59,79	zone	
Rotterdam		188,19	3,62	90,47	zone	
Utrecht			1,74	43,50		
Zwolle		72,24	2,89	72,24	zone	
<i>laagste</i>			0,29	7,36		
<i>gemiddelde</i>			2,22	34,90		
<i>hoogste</i>			10,70	267,50		

*P/I:* staat voor een tariefindeling naar permanente en incidentele standplaatsen

*C/N-C:* staat voor een tariefindeling naar commerciële en niet-commerciële standplaatsen/voorwerpen

*Toelichting per gemeente:*

*Almere:* tarief per standplaats per jaar voor het permanent hebben van een standplaats op één vaste dag in de week;

*Breda:* tarief voor commerciële standplaats per m<sup>2</sup> per week of korter;

*Delft:* tarief per jaar per m<sup>2</sup> voor een permanente standplaats van 1 dag per week;

*Deventer:* tarief per etmaal per standplaats voor commerciële kraanmen/voorwerpen;

*Haarlem:* (zone)tarief per m<sup>2</sup> per jaar voor het zes dagen per week hebben van een standplaats;

*Haarlemmermeer:* (zone)tarief per dag per standplaats;

*Leeuwarden:* tarief voor aan drie zijden gesloten verkoopwagen;

*Nijmegen:* tarief per m<sup>2</sup> per jaar voor permanente standplaats 1 dag per week;

*Rotterdam:* tarief per m<sup>2</sup> per jaar, voor hoogste tariefzone verhoogd met 1/3, overeenkomstig de verordening;

*Zwolle:* tarief per m<sup>2</sup> per jaar voor permanente standplaats 1 dag per week; voor hoogste tariefzone vermenigvuldigd met 4, overeenkomstig de verordening.

#### D. Uitstallingen

Naast precariobelastingtarieven voor het hebben van een standplaats, kent een aantal gemeenten ook tarieven voor het hebben van uitstallingen, dat wil zeggen ter zake van het uitstallen van goederen of (etens)waren op of boven de gemeentegrond, al dan niet voor de gevel van een winkel (onderneming). Ook terzake van de precariobelasting van uitstallingen komen binnen de BOGG-gemeenten diverse varianten van heffingsmaatstaven en tijdvakken voor. Ook wordt soms gewerkt met een 'belastingvrije voet', in de zin dat heffing plaatsvindt vanaf een bepaalde omvang van de uitstalling (zie bijvoorbeeld Assen). Ook komen tariefzones (6 gemeenten), zomerseizoentarieven (Enschede) en een indeling in commerciële en niet-commerciële tarieven voor (Breda). In Tabel 7 worden de gehanteerde basistarieven weergegeven. Uitgangspunt is een tarief per m<sup>2</sup> per jaar. Vanwege de verschillen in heffingsmaatstaven en 'belastingvrije voeten', vindt de vergelijking plaats op basis van de belastingbedragen voor een uitstalling van 5 m<sup>2</sup>. Als een gemeente slechts een tarief per maand kent, is dit vermenigvuldigd met 12. Voor individuele afwijkingen van de uitgangspunten wordt verwezen naar de toelichting per gemeente onder de Tabel.

In de tarieventabellen van 21 BOGG-gemeenten komen tariefbepalingen ter zake van de heffing van precariobelasting van uitstallingen voor. Uitgaande van een uitstalling van 5 m<sup>2</sup> is Emmen de goedkoopste gemeente (€ 143,75) en Nijmegen de duurste (€ 855,00). Het gemiddelde verschuldigde belastingbedrag voor een uitstalling met deze afmeting (5m<sup>2</sup>) in de BOGG-gemeenten bedraagt € 299,45 per jaar.

**Tabel 7**  
**Precariobelasting van uitstallingen (in €) per jaar**

<b>gemeente</b>	<b>basista- rief</b>	<b>uitstalling 5 m<sup>2</sup></b>	<b>zone/seizoen</b>
Almere	47,95	149,35	
Amersfoort	42,12	210,60	
Amsterdam	34,68	173,40	
Apeldoorn	30,45	152,25	
Assen	103,71	311,13	
Breda	63,10	315,50	
Deventer	37,27	186,35	
Dordrecht	65,28	326,40	
Emmen	28,75	143,75	zone
Enschede	89,30	446,50	zone + seizoen
Haarlemmermeer	35,00	175,00	
Heerlen	170,04	850,20	zone
Hilversum	101,34	506,70	
Leeuwarden	236,10	236,10	
Leiden	30,02	150,10	
Maastricht	3,62	217,20	zone
Nijmegen	14,25	855,00	
Rotterdam	177,18	177,18	zone
Utrecht	35,28	176,40	
Zoetermeer	40,90	163,60	
Zwolle	6,04	362,40	zone
<i>laagste</i>		<i>143,75</i>	
<i>gemiddelde</i>		<i>299,29</i>	
<i>hoogste</i>		<i>855,00</i>	

**Toelichting per gemeente:**

Almere: basistarief per jaar voor 2m<sup>2</sup> uitstallingen; (daarboven € 33,80 per m<sup>2</sup>);

Assen: bedrag per jaar per m<sup>2</sup> voor uitstallingen met oppervlakte van >2 m<sup>2</sup> voor de oppervlakte boven 2 m<sup>2</sup>;

Deventer: basistarief per m<sup>2</sup> per jaar op vrijdag en zaterdag;

Dordrecht: basistarief per m<sup>2</sup> per jaar met een minimum oppervlakte van 2 m<sup>2</sup>;

Enschede: basistarief is optelling tot jaartarief in duurste zone van tarief zomerseizoen (6 maanden) en 2 maal kwartaaltarief buiten zomerseizoen;

Leeuwarden: basistarief is per jaar tot 5 m<sup>2</sup> (daarboven € 47,35 per m<sup>2</sup>);

Maastricht: basistarief per maand per m<sup>2</sup> met een minimum van € 173,56 in de duurste zone.

Nijmegen: maandtarief per m<sup>2</sup>; daarnaast kent Nijmegen nog aparte tarieven voor uitstallingen per dag tijdens de Vierdaagse en tijdens een megaconcert in het stadion;

Rotterdam: vast basistarief voor bij een vestiging behorende voorwerpen van 1-50 m<sup>2</sup>; hoewel de verordening de mogelijkheid voor verhoging met 100% in een nader aan te wijzen zone kent, wordt dit in de praktijk niet toegepast.;

Utrecht: *basistarief voor losse uitstallingen; daarnaast kent Utrecht nog tarieven voor kramen en voor noodwinkels (beide € 6,91 per week);*

Zoetermeer: *basistarief per m<sup>2</sup> voor elke m<sup>2</sup> boven de 1 m<sup>2</sup> per jaar;*

Zwolle: *basistarief per m<sup>2</sup> per maand, vermenigvuldigd met een factor 4 voor de duurste tariefzone;*

## E. Bouwmaterialen

Tabel 8 geeft de door BOGG-gemeenten gehanteerde algemene tarieven precariobelasting voor het hebben van bouwmaterialen op of boven gemeentegrond. Diverse gemeenten hanteren naast een algemeen tarief ook tarieven voor het hebben van specifieke bouwmaterialen op of boven gemeentegrond. Deze zijn buiten beschouwing gelaten. Het algemene tarief voor bouwmaterialen wordt doorgaans geheven voor het hebben van of opslaan van steigers, loodsen, kenten, of andere tijdelijke bouwobjecten.

Uitgangspunt is het gehanteerde tarief per jaar per m<sup>2</sup>. Een aantal gemeente kent geen jaartarief, maar hanteert een maand, week of dagtarief. Deze tarieven zijn vermenigvuldigd met resp. 12, 52 en 365. Het betreffende afwijkende tarief is vermeld in de toelichting per gemeente onder de tabel.

23 BOGG-gemeenten kennen een (algemeen) tarief voor het hebben van bouwmaterialen op of boven gemeentegrond. Heerlen kent het laagste tarief € 4,80 per m<sup>2</sup> per jaar. Het gemiddelde tarief is € 31,72 en het hoogste tarief heeft Venlo: 54,08 per m<sup>2</sup> per jaar, waarbij moet worden aangetekend dat Venlo geen jaartarief kent, maar dat het in de tabel weergegeven tarief het weektarief van € 1,04 per m<sup>2</sup> betreft, welk tarief met 52 is vermenigvuldigd.

**Tabel 8**  
**Precariobelasting van bouwmaterialen per jaar (in €)**

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>tarief per m<sup>2</sup></b></i>
Amersfoort	38,76
Amsterdam	34,68
Apeldoorn	36,40
Arnhem	30,60
Assen	21,90
Breda	15,96
Delft	49,92
Deventer	14,05
Dordrecht	9,56
Enschede	39,60
Haarlem	38,40
Haarlemmermeer	28,00
Heerlen	4,80
Hilversum	47,76
Leeuwarden	47,84
Leiden	41,80
Maastricht	19,20
Middelburg	19,80
Nijmegen	27,89
Rotterdam	52,52
Utrecht	35,28
Venlo	54,08
Zwolle	20,80
<i>laagste</i>	<i>4,80</i>
<i>gemiddelde</i>	<i>31,72</i>
<i>hoogste</i>	<i>54,08</i>



*Toelichting per gemeente:*

<u>Assen:</u>	<i>tarief per dag van € 0,06;</i>
<u>Delft:</u>	<i>tarief per week van € 0,96;</i>
<u>Enschede:</u>	<i>tarief per maand van € 3,30;</i>
<u>Maastricht:</u>	<i>tarief per maand van € 1,60; Maastricht hanteert ook ten aanzien van bouwmaterialen tariefzones; het genoemde tarief betreft het tarief gehanteerd in de hoogste tariefzone;</i>
<u>Leeuwarden:</u>	<i>tarief per week van € 0,92;</i>
<u>Middelburg:</u>	<i>tarief per maand van € 1,65;</i>
<u>Rotterdam:</u>	<i>tarief per week van € 1,01; tarief geldt voor daadwerkelijk met voorwerpen bezette m<sup>2</sup> oppervlakte; in de praktijk komt dat neer op 30% van de ingenomen oppervlakte;</i>
<u>Venlo:</u>	<i>tarief per week van € 1,04; belastingbedragen beneden de € 250,- worden niet geheven;</i>
<u>Zwolle:</u>	<i>tarief per week van € 0,40.</i>

## F. Reclame-objecten

16 BOGG-gemeenten heffen precariobelasting voor het hebben van reclame-objecten. Om precariobelasting te kunnen heffen van dergelijke objecten moeten deze op een of andere manier op, of boven voor openbare dienst bestemde gemeentegrond staan of hangen. In Tabel 9 wordt een overzicht van de belangrijkste tarieven gegeven. 14 gemeenten maken onderscheid in de hoogte van het tarief tussen onverlichte en verlichte reclameobjecten. De heffingsmaatstaven variëren: een tarief per m<sup>2</sup>, per ½ m<sup>2</sup>, een combinatie een hele en een halve kubiek meter, per strekkende meter (m<sup>1</sup>) en per reclameobject. Een tarief per m<sup>2</sup> per jaar vormt het uitgangspunt van Tabel 9. Voor zover tarieven per ½ m<sup>2</sup> zijn, zijn deze vermenigvuldigd en voor zover een ander tijdvak wordt gehanteerd is dit omgerekend naar een jaar. Verder zijn heffingsmaatstaven per reclameobject en per strekkende meter afzonderlijk in beeld gebracht. Een vergelijking van de tarieven is vanwege de grote verschillen in heffingsmaatstaven niet zinvol. Een gemiddeld tarief is dan ook niet berekend. Voor verdere bijzonderheden wordt verwezen naar de toelichting per gemeente bij de Tabel.

**Tabel 9**  
**Precariobelasting van reclame-objecten per jaar**

<b>gemeente</b>	<b>reclame-object</b>			<b>reclame-object verlicht</b>		
	<b>per m<sup>2</sup></b>	<b>per stuk</b>	<b>per m<sup>1</sup></b>	<b>per m<sup>2</sup></b>	<b>per stuk</b>	<b>per m<sup>1</sup></b>
Almere		237,25				
Amersfoort		33,72			47,76	
Apeldoorn		30,00				
Arnhem	34,80			48,80		
Breda	19,36			27,12		
Dordrecht	18,72			25,08		
Enschede	61,30			92,00		
Haarlem	51,46			66,55		
Haarlemmermeer			30,35			
Heerlen	101,04			215,04		
Hilversum	83,00					
Leeuwarden		19,20			32,45	
Leiden	22,87			31,64		
Maastricht	84,52					
Utrecht	9,60			9,60		
Zwolle	36,31			36,31		

### Toelichting per gemeente:

Almere: tarief per dag;

Amersfoort: tarieven per voorwerp; voor vrijstaand voorwerp dubbel tarief;

Breda: tarieven per ½ m<sup>2</sup>: resp. € 9,68 en € 13,56;

Enschede: tarieven per ½ m<sup>2</sup>: resp. € 30,65 en € 46,00;

Haarlem: zonetarieven tot 1 m<sup>2</sup> en daarboven zelfde tarief voor elke ½ m<sup>2</sup> meer;

Heerlen: zonetarieven per ½ m<sup>2</sup>: resp. € 50,52 en € 107,52;

Hilversum: tarief per ½ m<sup>2</sup>: € 41,50;

Leeuwarden: tarieven gelden indien voorwerp meer dan  $\frac{1}{2}$  m uitsteekt uit  
gevel en een oppervlakte heeft tussen de  $\frac{1}{2}$  en 1 m<sup>2</sup>;  
Maastricht: zonetarief per  $\frac{1}{2}$  m<sup>2</sup>: € 42,26.

## G. Overige tariefrubrieken

In Tabel 10 wordt een aantal tarieven vergeleken van voorwerpen die minder voorkwamen in de tarieventabellen van de BOGG-gemeenten, maar wel betrekking hebben op de exploitatie van de openbare ruimte.

### *Zonneschermen, markiezen etc.*

De precariobelastingtarieven voor zonneschermen, markiezen en dergelijke zijn doorgaans slechts van toepassing op bedrijfspanden<sup>29</sup>. In de meeste gemeenten wordt het tarief berekend per m<sup>2</sup> oppervlakte van de zonneschermen en dergelijke, maar ook per strekkende meter (m<sup>1</sup>) komt voor. Amersfoort kent een degressieve tariefopbouw per groottecategorie: een tarief voor de eerste 5 m<sup>2</sup> (per m<sup>2</sup>) voor de volgende 5 m<sup>2</sup> en vervolgens per m<sup>2</sup> voor nog grotere zonneschermen.

### *Ligplaatsen woonschepen*

De precariobelasting voor ligplaatsen van woonschepen wordt doorgaans berekend naar het aantal m<sup>2</sup> oppervlakte dat door het schip in beslag genomen wordt. Indien andere heffingsmaatstaven worden gehanteerd (m<sup>1</sup> en per vaartuig) wordt dit in de toelichting per gemeente aangegeven. Ook wordt in één gemeente tariefonderscheid gemaakt naar zone (Haarlem).

### *Verkooptoestellen (automaten)*

In de meeste tarieventabellen wordt van automatische weeg- of verkooptoestellen of andere dergelijke toestellen, per toestel precariobelasting geheven. Andere heffingsmaatstaven die worden gehanteerd zijn: per m<sup>2</sup>, ½ m<sup>2</sup>, en ¼ m<sup>2</sup> frontoppervlakte en per m<sup>3</sup>, en dm<sup>3</sup> inhoud en het per ¼ m<sup>1</sup> breedte per jaar. Ook een vast bedrag tot een bepaalde oppervlakte en een ander vast bedrag boven die oppervlakte, een onderscheid tussen verlichte en onverlichte verkooptoestellen en een zone-indeling komen voor. In de toelichting per gemeente wordt de afwijking van de hoofdregel (een tarief per stuk per jaar) aangegeven.

### *Evenementen*

De tarieven voor het in gebruik geven van gemeentegrond voor wedstrijden, tentoonstellingen, circussen, kermissen en andere evenementen zijn vaak toegesneden op specifieke activiteiten en evenementen in een gemeente. De maatstaf van heffing is doorgaans het aantal m<sup>2</sup> oppervlakte in gebruik genomen gemeentegrond per dag, maar ook andere maatstaven komen voor: een tarief voor grote en een tarief voor kleine circussen en kermissen, en een tarief voor evenementen afhankelijk van de zone waarin de evenementen plaatsvinden. Verder komt ook een combinatie van een m<sup>2</sup>-tarief met een maximumbedrag per dag voor.

Vanwege de grote variatie en specifieke aard is in Tabel 10 met een 'E' aangegeven of een gemeente een tariefrubriek kent voor een dergelijk soort evenement. In de toelichting per gemeente wordt vervolgens vermeld welk tarief de gemeente kent voor welk belastbaar feit en naar welke maatstaf.

---

<sup>29</sup> Naast zonneschermen en dergelijke komt in de tarieventabel van een aantal gemeenten ook een rubriek voor ter zake van luifels, samen met balkons en serres en dergelijke. Deze rubriek is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

**Tabel 10**  
**Precariobelasting van zonneschermen, ligplaatsen van woonschepen, verkooptoe-  
stellen en evenementen**

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>zonnescer- men</b></i>	<i><b>ligplaatsen woonschepen</b></i>	<i><b>verkooptoes- tellen</b></i>	<i><b>evenementen</b></i>
Almere			48,00	E
Amersfoort	22,92		33,72	E
Amsterdam	11,33	8,19		
Apeldoorn			24,40	
Arnhem	14,05	0,80		E
Assen				E
Breda	13,27	8,00*	26,45	
Delft		5,02	23,20	E
Deventer		0,61	10,03	E
Dordrecht			43,68	E
Enschede			16,50	
Haarlem		8,15	3,70	
Haarlemmermeer			34,95	
Heerlen	12,24		35,76	
Hilversum	28,07	283,93**		
Leeuwarden			27,80	E
Leiden	6,05***		14,92	E
Maastricht			2,45	E
Middelburg	3,99	6,64		
Nijmegen				E
Utrecht				E
Zwolle				E

E deze gemeente heeft een tariefrubriek voor evenementen (zie toelichting per ge-  
meente)

\* tarief per m<sup>1</sup>

\*\* tarief per vaartuig

\*\*\* tarief voor zonneschermen en markiezen met reclame in uithangende toestand

***Toelichting per gemeente:***

Almere: - evenementen: tarieven voor kermisattracties per attrac-  
tie per dag voor zover geen pacht wordt betaald aan de  
Stichting Stadspromotie Almere: € 583,65 voor oefen- en  
gokspelen en € 318,- voor overige attracties; ook tarief  
voor standplaatsen voor het geven van shows, demon-  
straties, tentoonstellingen en dergelijke: € 111,15 per  
dag;

Amersfoort: - zonneschermen: tarief voor luifel tot 5 m<sup>2</sup>;  
- verkooptoe- stellen: tarief voor een onverlicht verkooptoe-  
stel;  
- evenementen: tarief voor het houden van een tentoon-  
stellingen, wedstrijden, sportfeesten, circussen, kermis-  
sen en (overige) commerciële evenementen: € 0,27 per  
m<sup>2</sup> per dag voor de eerste 250 m<sup>2</sup> oppervlakte, daarbo-  
ven € 0,06 per m<sup>2</sup>;

Arnhem: - evenementen: circustarief: € 160,15 per dag;

Assen: - evenementen: tarief kermisattractie op locatie die niet  
onderdeel uitmaakt van een kermisinrichting: € 0,46 per  
m<sup>2</sup> in gebruik genomen grond per dag;

Breda: - zonneschermen: tarief per strekkende meter;

- *ligplaatsen woonschepen: tarief per strekkende meter;*
- *verkooptoestellen: tarief per ½ m² frontoppervlakte;*
- Delft:
  - *verkooptoestellen: tarief per ¼ m¹ breedte;*
  - *evenementen: twee circustarieven afhankelijk van de grootte van het terrein: € 302,12 per dag voor een terrein tot 5000 m² oppervlakte en € 604,26 per dag voor een groter terrein;*
- Deventer:
  - *tarief voor voorwerpen tot 10 m²;*
  - *evenementen: kermistarief: € 0,85 per m² voor de duur van de kermis;*
- Dordrecht:
  - *evenementen: tarief voor circussen, luchtacrobatiek en ander groot vermaak: € 75,42 per dag; tarief voor kindercircussen en ander kindervermaak: € 37,73 per dag; tarief voor standplaatsen voor overige voorstellingen, tentoonstellingen en dergelijke: € 113,21 per dag; naast dagtarieven ook gereduceerde weektarieven in tarieven-tabel voor genoemde evenementen;*
- Enschede:
  - *verkooptoestellen: tarief per ½ m² frontoppervlakte;*
- Haarlem:
  - *ligplaats woonschepen: zonetarief*
  - *verkooptoestellen: tarief per 10 dm³;*
- Haarlemmermeer:
  - *verkooptoestellen: tarief per m³;*
- Heerlen:
  - *zoneschermen: tarief is die in duurste tariefzone;*
  - *verkooptoestellen: zonetarief per ¼ m² frontoppervlakte;*
- Hilversum:
  - *ligplaats woonschepen: tarief per vaartuig;*
- Leeuwarden:
  - *verkooptoestellen: tarief per ½ m² frontoppervlakte;*
  - *evenementen: tarief voor groot en klein circus per dag: resp. € 150,- en € 75,- per dag; verder een openbare evenemententarief van € 0,92 per m² per dag met een maximum van € 96,50 per dag;*
- Leiden:
  - *verkooptoestellen: tarief per jaar tot 1 m² frontoppervlakte;*
  - *evenementen: tarief voor een circus: € 160,15 per dag;*
- Maastricht:
  - *verkooptoestellen: tarief per ¼ m² frontoppervlakte met een minimum van € 59,77;*
  - *evenementen: tarieven voor kleinschalige en grootschalige circussen: resp. € 534,53 en € 71,29 per dag; daarnaast evenemententarieven naar locatie (5 tarieven): hoogste tarief: € 0,64 per m² per dag;*
- Middelburg:
  - *zonneschermen: tarief per strekkende meter; verder kent Middelburg een tariefonderscheid tussen luifels die handelsdoeleinden dienen en welke dat niet doen; er is gerekend met het eerstgenoemde tarief;*
  - *ligplaatsen woonschepen: algemene tarief voor gebruik gemeentewater wordt voor woonboten met 50% gereduceerd;*
- Nijmegen:
  - *evenementen: circustarief: € 156,44 per dag*
- Utrecht:
  - *evenementen: voor een uit één of meerdere tenten, stallen, berghokken of andere gebouwen c.q. getimmerten bestaande inrichting waarin voorstellingen of vertoningen worden gegeven: € 319,66 per dag tot 3000 m² ingenomen oppervlakte en € 492,79 per dag voor meer dan 3000 m² ingenomen oppervlakte;*
- Zwolle:
  - *evenementen: kermistarief: € 725,08 per dag en circus-tarief: € 263,99 per dag.*

## 2.3 Motieven en beleid

Desgevraagd wordt als doelstelling van de precariobelasting voor het gebruik van de openbare ruimte door 10 gemeenten aangegeven het genereren van inkomsten. Twee gemeenten geven regulering als doelstelling aan (Delft en Dordrecht). Tien andere gemeenten geven beide doelstellingen aan. De respondent van één gemeente hecht er belang aan om het antwoord op deze vraag te nuanceren. Aangegeven wordt dat het verkrijgen van opbrengst weliswaar een belangrijk argument voor het heffen van precariobelasting is, maar dat dit niet de belangrijkste bestaansreden van deze belasting vormt in die gemeente. Deze wordt gevormd door het feit dat de belasting als een financiële tegenprestatie wordt gezien voor gebruik van gemeente-eigendom.

De gemeenten die aangegeven hebben dat de precariobelasting (tevens) een reguleringsdoelstelling heeft, zijn gevraagd naar een toelichting en een omschrijving van het achterliggende beleid. Ook is gevraagd naar de aanwezigheid van een breder reguleringsbeleid ten opzichte van gebruik van de openbare ruimte waar de precariobelasting onderdeel van uitmaakt.

In de meeste gemeenten maakt de precariobelasting geen deel uit van een breder reguleringsbeleid met betrekking tot het gebruik van de openbare ruimte. Wel heeft een aantal gemeenten beleid geformuleerd ten aanzien van bepaalde vormen van gebruik zoals terrassen, standplaatsen, uitstallingen, reclame en evenementen. Een aantal gemeenten geeft aan op dit moment bezig te zijn met het formuleren van beleid (Emmen en Leiden). Met het geformuleerde beleid wordt duidelijkheid en eenduidigheid nagestreefd. Verder worden de hiervoor genoemde doelstellingen in het beleid vormgegeven. Zo is bijvoorbeeld het evenementenbeleid van de gemeente Maastricht gericht op beperking van het aantal evenementen en op spreiding hiervan in de loop van het jaar. Daarnaast is het beleid gericht op de openbare orde en veiligheid.

In de meeste gemeenten is de heffing van precariobelasting gekoppeld aan vergunningverlening voor het betreffende gebruik van de openbare ruimte. De precariobelasting fungeert hierbij primair als een vergoeding voor het toestaan van het hebben van voorwerpen in de openbare ruimte.

Als reguleringsdoelstellingen van de precariobelasting worden genoemd:

- het voorkomen van wildgroei van voorwerpen in de openbare ruimte;
- het reguleren van het aantal terrassen en uitstallingen;
- via controle voor precariobelasting zicht krijgen op het aantal voorwerpen waarvoor (nog) geen vergunning is aangevraagd;

In combinatie met het stellen van voorwaarden voor de verstrekking van de vergunning worden de volgende reguleringsdoelstellingen genoemd:

- het bevorderen van de welstand (eenduidige uitstraling/karakter) in de binnenstad;
- het bewaken van het historische karakter van de binnenstad;
- het bevorderen van de toegankelijkheid van de binnenstad;
- het bewaken van de veiligheid (onder andere bereikbaarheid hulpdiensten);
- het reguleren van de doorstroming van het (voetgangers)verkeer;
- het voorkomen van blokkades voor met name rolstoelen en kinderwagens;
- het bewust omgaan met de schaarse openbare ruimte;

## 2.4 Uitvoering en handhaving

### *Betrokkenen bij uitvoering en afstemming*

Voor de meeste voorwerpen waarvoor een belastingplicht geldt, is een vergunning nodig voor het anders dan normale gebruik van de openbare ruimte. De meest voorkomende vergunningen zijn dan ook vergunningen voor: terrassen, standplaatsen, uitstallingen, evenementen, gebruik van de openbare ruimte (bouwmaterialen), (gevel)reclame en ligplaatsen voor woonboten. Gegeven deze koppeling met een vergunning zijn bij de uitvoering van de precariobelasting in alle onderzochte gemeenten meerdere afdelingen betrokken. Dit aantal varieert van 2 tot 9 afdelingen per gemeente. In Amsterdam wordt de precariobelasting van de stadsdelen geheven en geïnd door de Dienst Belastingen van de Gemeente Amsterdam (DBGA). Deze dienst voert alle daarvoor vereiste werkzaamheden uit. De stadsdelen hebben zelf buitendienstmedewerkers welke met name nieuwe objecten signaleren en doorgeven aan de DBGA.

Aangezien elke gemeente haar organisatie op eigen wijze inricht, wordt volstaan met een opsomming van afdelingen en soorten afdelingen die de gemeente naast de afdeling belastingen aangeven als betrokken bij de uitvoering en handhaving van de precariobelasting:

- (vergunningverlening en) handhaving;
- juridische zaken;
- balie stadhuis/publieksbalie/stadswinkel;
- stadsontwikkeling en/of stadstoezicht;
- bouw- en woningtoezicht;
- beheer openbare ruimte;
- brandweer;
- politie.

16 van de 22 gemeenten maken bij de uitvoering en 19 van de 22 gemeenten bij de handhaving van de precariobelasting gebruik van een zogenoemde buitendienstmedewerker. Een viertal gemeenten geeft aan de uitvoering deels uit te besteden, waarbij 2 gemeenten controles intern uitbesteden: Sittard-Geleen aan de afdeling stadstoezicht en Zwolle aan de afdeling toezicht en handhaving. In Breda en Hilversum worden voor (grote) controles van objecten een extern bureau ingeschakeld.

Desgevraagd geven 5 van de 20 gemeenten die deze vraag invulden aan dat er onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de bij de uitvoering en handhaving betrokken afdelingen. In Venlo zal in 2007 een onderzoek worden gedaan naar de precariobelasting waarbij onder andere aandacht zal worden besteed aan het uitvoeringsaspect.

### *Werkzaamheden en handhavings- en uitvoeringsproblemen*

De uitvoerings- en handhavingswerkzaamheden in de onderzochte gemeenten betreffen onder meer:

- controle op:
  - o de naleving van de vergunning;
  - o afmetingen van objecten en aantal m<sup>2</sup> ingenomen oppervlakte;
  - o uitstraling van terrassen, standplaatsen en bouwcontainers;
  - o illegale plaatsing van voorwerpen;
  - o veiligheidssituatie (brandweer);
- het signaleren van nieuwe objecten;
- informatieverstrekking;
- het maken van foto's van reclame-objecten;
- afhandeling van bezwaarschriften;
- het innen (soms dwanginvordering) van de belasting;



- het opmaken van aanschrijvingen, dwangsommen en verbalen;

Een aantal gemeenten geeft aan problemen te hebben bij de handhaving of de uitvoering van de precariobelasting. Zo geeft één gemeente aan dat de koppeling van de precariobelasting voor terrassen aan een terrasvergunning soms tot onduidelijkheid leidt. Zo wordt een vergunning wel eens voor een kortere periode aangevraagd dan het terrasseizoen om minder precariobelasting te hoeven betalen. Een andere gemeente geeft aan dat de belasting veel administratieve rompslomp kent en dat de afstemming tussen de verschillende afdelingen soms problematisch is in de zin dat in bepaalde situaties niet duidelijk is welke afdeling het voortouw moet nemen. Het gebrek aan afstemming tussen de diverse afdelingen van de gemeente leidt er soms ook toe dat bepaalde toezeggingen worden gedaan door ambtenaren van andere afdelingen dan de afdeling belastingen over de belastingplicht. Ook geeft een gemeente aan dat een aantal belastingplichtigen op basis van de hoogte van de belasting heeft aangegeven te overwegen af te zien van het organiseren van evenementen.

Andere problemen zitten in de sfeer van onbekendheid van belastingplichtigen met de precariobelasting. Zo bestaat soms de indruk dat het betalen van precariobelasting een vrijbrief betekent om zonder vergunning objecten te hebben in de openbare ruimte. Ook stuit de heffing van precariobelasting naast de verschuldigde leges voor de vereiste vergunning op weerstand.

Eén gemeente noemt aanvaringen met de politiek als probleem bij de uitvoering van de precariobelasting. Deze aanvaringen betreffen pogingen om oneigenlijke vrijstellingen te creëren, het maken van afspraken met en het doen van toezeggingen aan belastingplichtigen en de verkoop van particuliere grond aan de gemeente met een beding om geen precario te heffen.

Andere door respondenten genoemde problemen betreffen verouderde bestanden of het bijhouden van mutaties in de bestanden door veelvuldige wijziging van eigendomsverhoudingen in detailhandel en horeca.

### 3. RECLAMEBELASTING

Zoals eerder vermeld, heft een viertal van de onderzochte gemeenten reclamebelasting (Amsterdam, Delft, Middelburg en Rotterdam). Rotterdam heft reclamebelasting op basis van één gecombineerde verordening precario- en reclamebelasting. Middelburg heeft aangegeven hun deelname aan dit onderzoek te beperken tot het toezenden van de verordeningen en tarieventabellen. Gegevens over opbrengst, motieven en beleid, uitvoering en handhaving, ontbreken derhalve voor deze gemeente.

#### 3.1 Opbrengsten, aanslagen, perceptiekosten

In Tabel 11 wordt de totale begrote opbrengst van de reclamebelasting over 2007 weergegeven: totaal € 8.510.709. Hierbij moet worden aangetekend dat de bruto opbrengst van Amsterdam de opbrengst over 2006 betreft. Verder is het aantal aanslagen reclamebelasting en het gemiddeld aanslagbedrag weergegeven. Dit laatste bedrag is berekend door de totale bruto opbrengst te delen door het aantal opgelegde aanslagen. Ten slotte zijn de totale perceptiekosten voor reclamebelasting over 2007 weergegeven en het percentage dat deze kosten deel uitmaken van de bruto opbrengst. Het bedrag aan perceptiekosten van Rotterdam betreft de totale perceptiekosten voor precariobelasting en reclamebelasting. Het percentage (4%) dat deze kosten deel uitmaken van de bruto opbrengst is derhalve gerelateerd aan de totale bruto opbrengst voor precariobelasting en reclamebelasting gezamenlijk. Alle drie de gemeenten geven aan dat de opbrengst van de reclamebelasting toevloeit aan de algemene middelen.

**Tabel 11**  
**Reclamebelasting: opbrengsten, aanslagen, perceptiekosten**

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>bruto opbrengst (€)</b></i>	<i><b>aantal aanslagen</b></i>	<i><b>gemiddeld aanslagbedrag</b></i>	<i><b>perceptiekosten (€)</b></i>	<i><b>kosten als perc. van bruto opbrengst</b></i>
Amsterdam	5.537.237	21.875	€ 253,13	1.258.600	22,7%
Delft	113.854	1.347	€ 84,52	59.229	52,0%
Rotterdam	2.859.618	10.000	€ 285,96	786.000	4%

#### *Toelichting per gemeente*

- Amsterdam:*
- *totale bruto opbrengst alle deelgemeenten (begroting 2006);*
  - *aantal aanslagen is het aantal in 2005;*
- Delft:*
- *specificatie van het aantal aanslagen: reclamegebied binnenstad: 540; reclamegebied niet-binnenstad: 621; reclame op/aan of boven de weg: 143; samplingactie: 43;*
- Rotterdam:*
- *bruto opbrengst over 2006 van Rotterdam Centrum;*
  - *ongeveer 50% van de opbrengst wordt gerealiseerd op basis van reclame binnen het basistarief en de overige 50% door reclame boven het basistarief;*
  - *totale perceptiekosten voor precariobelasting en reclamebelasting van alle stadsdelen gezamenlijk en het percentage dat deze kosten deel uitmaken van de totale*

### **3.2 Tarieven**

#### *Amsterdam*

In tegenstelling tot de tarieven voor precariobelasting, gelden geen aparte tarieven reclamebelasting voor de stadsdelen. De reclamebelasting in Amsterdam wordt geheven per strekkende meter ( $m^1$ ). Ook is er een zone-indeling in drie tariefzones. De duurste zone bestaat uit straten in het centrum van de stad en het winkelgebied van Amsterdam Zuidoost. In de middelste tariefzone liggen de tarieven 43% hoger dan in de laagste zone en in de hoogste tariefzone 133% hoger ten opzichte van de laagste zone. In de tarieventabel worden 2 belastbare feiten onderscheiden: onverlichte openbare aankondigingen en verlichte openbare aankondigingen aangebracht op toonkasten, uitstalkasten, vitrines en dergelijke. Voor beide belastbare feiten zijn tarieven per strekkende meter per jaar en per week opgenomen. Het tarief voor onverlichte openbare aankondigingen in de hoogste tariefzone is € 42,14 per strekkende meter per jaar, dat voor verlichte openbare aankondigingen aangebracht op toonkasten en dergelijke € 84,28 per strekkende meter per jaar.

#### *Delft*

In de tarieventabel van Delft wordt een viertal belastbare feiten onderscheiden:

- reclame op of aan een bouwwerk in de binnenstad;
- reclame op of aan een bouwwerk in de rest van de stad;
- reclame-objecten op- of aan of boven de weg;
- samplingactie<sup>30</sup>.

De reclamebelasting van reclame op of aan bouwwerken wordt naar 15 onderscheiden groottecategorieën oppervlakte in  $m^2$  geheven. Per groottecategorie is een apart vast tarief per jaar vastgesteld. De kleinste groottecategorie beloopt 0,5 – 1,5  $m^2$  oppervlakte en de grootste categorie betreft reclame-objecten met een oppervlakte van meer dan 35  $m^2$ . In de binnenstad horen bij deze groottecategorieën tarieven van resp. € 53,01 en € 617,32 per object per jaar. Buiten de binnenstad belopen de tarieven vanaf de tweede groottecategorie de helft van de tarieven in de binnenstad.

Voor reclame-objecten op- of aan of boven de weg geldt een algemeen tarief en een zonetarief van resp. € 34,92 en € 69,85 per  $m^2$  in gebruik genomen grond per jaar.

Voor tarieven voor het houden van samplingacties of soortgelijke reclameacties worden twee groottecategorieën onderscheiden: tot en met 10  $m^2$  oppervlakte reclameobject en groter dan 10  $m^2$  oppervlakte reclame-objecten. Er gelden voor deze groottecategorieën vaste bedragen van resp. € 141,75 en € 283,50 per dag.

---

<sup>30</sup> Hierbij wordt reclame gemaakt door reclameobjecten te voeren of door aan het publiek goederen of diensten te verstrekken, uit te delen om niet, dan wel aan te bieden of anderszins goederen uit te stallen of uitgesteld te hebben.

### *Middelburg*

In Middelburg wordt reclamebelasting geheven voor openbare aankondigingen gedaan op gevelborden, markiezen of luifels, losse vitrines, vlaggen, reclamezuilen en uithangborden. Ter zake van gevelborden worden drie groottecategorieën onderscheiden (tot 1 m<sup>2</sup>; van 1-20 m<sup>2</sup> en > 20 m<sup>2</sup> oppervlakte) waarvoor vaste bedragen per bord gelden van resp. € 66,95, € 174,07 en € 214,26.

Per markies, luifel, losse vitrine en reclamezuil is men in Middelburg € 174,07 per jaar verschuldigd. Voor een vlag met openbare aankondiging bedraagt het tarief € 66,95 per vlag per jaar en voor een uithangbord € 107,12.

### *Rotterdam*

De tarieven voor openbare aankondigingen in Rotterdam zijn gerelateerd aan het feit of deze bij een vestiging behoren. Het begrip vestiging is in de verordening gedefinieerd als: "een onroerende zaak of roerende bedrijfsruimte die wordt gebruikt door een lichaam dan wel door een ondernemer in het kader van diens onderneming". Het begrip onroerende zaak wordt opgevat overeenkomstig artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken.

Voor openbare aankondigingen die bij een vestiging behoren en een oppervlakte hebben die meer is dan 1 m<sup>2</sup>, maar kleiner is dan 30 m<sup>2</sup>, bedraagt het tarief € 167,06. Is een openbare aankondiging groter dan 30 m<sup>2</sup> dan is men in Rotterdam bovenop dit tarief per m<sup>2</sup> oppervlakte nog € 36,45 verschuldigd. Voor openbare aankondigingen die niet bij een vestiging behoren bedraagt het tarief € 36,45 per m<sup>2</sup> oppervlakte.

Bevinden de openbare aankondigingen (zowel die wel als die niet bij een vestiging behoren) zich binnen een bepaald gebied, dan biedt de tarieventabel de mogelijkheid dat de tarieven worden verhoogd met 100% (tariefzone). Dit wordt in de praktijk echter (nog) niet toegepast.

## **3.3 Motieven en beleid**

Zowel het genereren van inkomsten als een combinatie van het genereren van inkomsten en regulering worden als voornaamste doelstellingen van de heffing en het tarievenbeleid van de reclamebelasting genoemd.

Met de reclamebelasting wordt beoogd de wildgroei aan reclames te reguleren (beperken). In Delft werd de invoering van de reclamebelasting ook ingegeven door de voordien bestaande ongelijkheid tussen voorwerpen met openbare aankondigingen (reclame-objecten) op eigen grond en openbare aankondigingen op gemeentegrond. Slechts deze laatste categorie kon in de precariobelasting worden betrokken. Met de introductie van de reclamebelasting is deze ongelijkheid opgeheven. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal reclame-uitingen is teruggebracht. Wel is de ervaring in Delft dat handhaving van dit gewenste reguleringseffect een hogere controlefrequentie vereist dan één maal per jaar.

Verder is het tarievenbeleid in de binnenstad van Delft gericht op bescherming van het historische stadsgezicht. Het doen van reclame-uitingen wordt ontmoedigd door in dit gebied hogere tarieven te hanteren.

## **3.4 Uitvoering en handhaving**

In Amsterdam is de heffing van reclamebelasting niet gekoppeld aan een vergunning. In Delft is dit wel het geval. In Amsterdam wordt de reclamebelasting, evenals de precariobelasting voor de stadsdelen geheven en geïnd door de Dienst Belastingen van de Gemeente Amsterdam. In Delft zijn de afdelingen

belastingen, bouwen en wonen, het Vakteam vergunningen en ontheffingen en de afdeling handhaving en toezicht bij de uitvoering en handhaving van de reclamebelasting betrokken. In Rotterdam voert Gemeentebelastingen Rotterdam de belasting uit waarbij de afdelingen Aanslagregeling en een team heffingen betrokken zijn.

Alledrie de genoemde gemeenten maken hierbij gebruik van buitendienstmedewerkers. Er vindt geen uitbesteding van bepaalde taken plaats en er vindt afstemming plaats tussen de bij de uitvoering betrokken afdelingen. De onderzochte gemeenten ervaren geen specifieke problemen bij de uitvoering en de handhaving van de reclamebelasting.

## 4. BEOORDELING BELASTINGINKOMSTEN

### 4.1 Eigen beoordeling gemeenten

In de vragenlijst is aan de respondenten gevraagd om zelf een beoordeling te geven van de rendabiliteit van de precariobelasting en de reclamebelasting in hun gemeente in de zin dat de opbrengst opweegt tegen de kosten van heffing en inning. 19 van de 22 respondenten beantwoorden deze vraag voor wat betreft de precariobelasting positief. 2 van de 3 gemeenten gaven voor wat betreft de reclamebelasting een positief oordeel. Alleen de respondent van de gemeente Delft acht deze belasting niet rendabel. De reclamebelasting is in Delft ingevoerd om de tot dan bestaande ongelijkheid tussen met precariobelasting belaste reclamevoorwerpen op of boven gemeentegrond en onbelaste voorwerpen op of boven particuliere grond op te heffen. Deze laatste categorie kan nu, mits zichtbaar vanaf de openbare weg, met reclamebelasting worden belast.

Ook is gevraagd naar mogelijkheden voor optimalisering van de heffing en de hoogte van de tarieven van precariobelasting en reclamebelasting. Een aantal respondenten geeft aan dat de hoogte van tarieven en de intensiteit van handhaving een politieke keuze betreft. In Rotterdam vormt niet een zo hoog mogelijke opbrengst het uitgangspunt van de belastingheffing, maar is gekozen voor een praktische opzet bij de uitvoering en de tarievenstructuur. De inzet van controleurs en ondernemers kan hierdoor beperkt blijven.

Desondanks is er in de meeste gemeenten ruimte voor verbetering. Zo zal door het oplossen van problemen bij de uitvoering en handhaving (onder meer intensievere controles en bijwerken van het voorwerpenbestand) de opbrengst kunnen worden vergroot. Dit zal ook het resultaat zijn van een meer gestructureerde aanpak van deze heffingen en verbetering van de afstemming met de betrokken afdelingen, aldus een aantal respondenten. Een tweetal gemeenten voert dit jaar een onderzoek uit naar de optimalisering van de precariobelasting (Venlo en Deventer). In Sittard-Geleen wordt op dit moment de mogelijkheid van invoering van reclamebelasting onderzocht. Hoewel dit een afweging is die door de politiek moet worden gemaakt, geeft ook een aantal andere gemeenten aan dat de invoering van reclamebelasting nog tot de mogelijkheden behoort om meer opbrengst te genereren als vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte. In Utrecht is op basis van een onderzoek naar de mogelijkheid tot invoering van reclamebelasting besloten om hiervan af te zien. In dit onderzoek is onderzocht wat meer opbrengst zou genereren: optimalisatie van de (uitvoering van de) bestaande precariobelasting of de invoering van reclamebelasting. De optimalisatie van de precariobelasting onder meer door het aantrekken van een extra controleur bleek rendabeler te zijn dan de invoering van reclamebelasting. Ten slotte noemt één gemeente het punt dat voor de hoogte van de tarieven voor terrassen in het algemeen een duidelijke onderbouwing ontbreekt in de zin dat er onvoldoende relatie is met het nut dat de exploitant heeft van de gemeentegrond. Er zou in die zin meer gestreefd moeten worden naar het vaststellen marktconforme tarieven.

### 4.2 Beoordeling verordeningen en tarieventabellen

Bij de beoordeling van de verordeningen en tarieventabellen van de grote gemeenten kan in een aantal gevallen vraagtekens worden gezet bij de juridische houdbaarheid van enkele tariefsubrieken.

Zo betwijfelen wij of het in sommige tarieventabellen precariobelasting voorkomende 'samplingactie' of soortgelijke reclame de benodigde duurzaamheid heeft om als voorwerp te kunnen worden belast in de precariobelasting<sup>31</sup>. Met name als het gaat om het uitdelen van 'gratis' producten valt dit te betwijfelen.

Ook bevatten enkele tarieventabellen nog 'rudimenten' uit de tijd dat de precariobelasting nog een recht was. In de omschrijving van een bepaald tarief precariobelasting wordt dan aangegeven dat dit mede een bepaalde kostenpost omvat. Zo wordt in de tarieventabel van een gemeente een tarief per m<sup>2</sup> vermeldt voor het hebben van een standplaats op de jaarlijkse Goede Vrijdagmarkt inclusief van gemeentewege reinigen van het marktterrein. In een andere gemeente worden de tarieven voor standplaatsen en uitstallingen verhoogd met zogenoemde 'reclamegelden' (kostenverhaal voor het van gemeentewege maken van reclame voor de desbetreffende markt) van enkele euro's per dag. Precariobelasting kan worden geheven voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. Het betreft een belasting en geen recht (sinds 1995). Of gemeenten bepaalde kosten dekken uit de opbrengst van deze belasting betreft een beleidsvrijheid die aan de desbetreffende gemeente toekomt: de opbrengst vloeit toe aan de algemene middelen. Het verdient aanbeveling om dergelijke 'rudimenten' van het precariorecht niet in de tarieventabel op te nemen. Desgewenst kan de opbrengstbesteding worden vermeldt in de toelichting bij de verordening.

Veel gemeenten kennen voor diverse tariefcategorieën een indeling in tariefzones. Doorgaans wordt dan in de verordening of tarieventabel gewezen op een daarbij behorend besluit of een nader vast te stellen besluit waarin deze zoneindeling wordt vastgesteld en toegelicht door middel van een plattegrond of kaart. In de verordeningen en tarieventabellen van sommige gemeenten ontbreekt een dergelijke noodzakelijke verwijzing. Het verdient aanbeveling om de verordeningen en tarieventabellen hierop nog eens te controleren.

Ook de precariobelasting van reclamevoorwerpen verdient in een aantal gemeenten aandacht. Soms kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat een gemeente de omschrijving van het belastbare feit van de reclamebelasting in gedachten had bij het concipiëren van de tekst van de tarieventabel voor precariobelasting van reclamevoorwerpen. Dit geldt met name voor reclameborden aangebracht aan gevels, zonder de toevoeging dat het eerste x-aantal centimeters dat deze voorwerpen uit de gevel steken niet wordt belast. Een dergelijke toevoeging dient ter verzekering van het feit dat de voorwerpen zich boven de gemeentegrond bevinden. Bij het ontbreken van een dergelijke toevoeging, kan ons inziens worden betwijfeld of er nog van voldoende verbinding met de gemeentegrond sprake is. Onder verwijzing naar Deel I, onderdeel 3.4 van dit rapport (samenloop precariobelasting en reclamebelasting), verdient het in deze gevallen aanbeveling om ofwel de tariefrubrieken zoals aangegeven aan te passen, danwel reclamebelasting in te voeren.

---

<sup>31</sup> sampling wordt wel omschreven als een reclame-actie, waarbij reclame wordt gemaakt door reclameobjecten te voeren of door aan het publiek goederen of diensten te verstrekken, uit te delen om niet, dan wel aan te bieden of anderszins goederen uit te stallen of uitgesteld te hebben.

### III. Vergelijking van de privaatrechtelijke inkomsten van de BOGG-gemeenten

#### 1. Inleiding

Naast belastinginkomsten, is ook een vergelijkend onderzoek gedaan naar de andere inkomsten van gemeenten voor het in gebruik geven van de (bovengrondse) openbare ruimte. 16 gemeenten hebben aan dit deel van het onderzoek deelgenomen.

De soorten privaatrechtelijke inkomsten zijn te onderscheiden in inkomsten uit reclame in de openbare ruimte of uit verhuur of pacht van gemeentegrond ten behoeve een bepaald specifiek gebruik. Tabel 12 geeft een overzicht van de vormen van gebruik van de openbare ruimte waarvoor gemeenten overeenkomsten sluiten en inkomsten verkrijgen en het aantal gemeenten dat dergelijke contracten kent. In Tabel 13 worden de soorten inkomsten per gemeente aangegeven, uitgesplitst naar gebruik van de openbare ruimte voor reclame en verhuur/verpachting van gemeentegrond.

**Tabel 12**  
**Contracten voor het in gebruik geven van openbare ruimte**

<i><b>aard overeenkomst</b></i>	<i><b>contractonderwerp</b></i>	<i><b>aantal gemeenten</b></i>
<b>reclame</b>	europanelen: abri's; mupi's; reclameframes en -zuilen	11
	bewegwijzering en stadsinfo	3
	billboards; vitrines	11
	driehoeksreclame	6
	lichtmast, reclamemast, vlaggenmast, en zendmastreclame	11
	sampling	1
<b>huur/pacht</b>	terreinen algemeen	3
	standplaatsen en terrassen	6
	kermis, circus etc.	3

**Tabel 13**  
**Privaatrechtelijke inkomsten per gemeente**

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>reclame</b></i>	<i><b>verhuur/verpachting gemeentegrond</b></i>
Amersfoort	abri's	
	billboards	
	lichtbakken	
	reclameframes	
	reclamemast	
Arnhem	billboards	standplaatsen
	evenementenreclame	verhuur terreinen
	lichtmasten	verhuur visrechten
	reclamezuilen	verpachting agrarisch eigendom



<b><i>gemeente</i></b>	<b><i>reclame</i></b>	<b><i>verhuur/verpachting gemeentegrond</i></b>
	stadsinfo's	
	zendmasten	
Assen	abri's en vips	paaskermis
	billboards	T.T. kermis
	lichtmasten	
Breda	billboards	
	driehoeksborden	
	lichtmasten	
Delft	abri's	
	billboards	
	driehoeksborden	
	verkeerslichtenkasten	
	verlichte reclame	
	vitruines	
Deventer	abri's	paaskermis
	billboards	zomerkermis
	lichtmasten	
Dordrecht	abri's	gebruik openbare ruimte
	billboards	
	driehoeksborden	
	lichtmasten	
	reclamemast	
Ede	billboards	opbrengsten tijdelijke verhuur
	driehoeksborden	
	lichtmasten	
	diversen: vlaggenmasten etc	
Emmen	billboards	vaste standplaatsen
	lichtmasten	tijdelijke standplaatsen
		kermis- en circusterreinen
Hilversum	abri's	
	driehoeksborden	
	reclamezuilen	
	vuilnisbakken	
Leeuwarden	reclame totaal	standplaatsen
Sittard-	abri's en mupi's	bouwplaatsen

<i><b>gemeente</b></i>	<i><b>reclame</b></i>	<i><b>verhuur/verpachting gemeenteground</b></i>
Utrecht	abri's en mupi's	verhuur grond standplaatsen e.d.
	driehoeksborden	
	evenementenreclame	
	culturele affichering	
	lichtmasten	
	steigerdoekreclame	
Venlo	reclamedisplay's	verhuur terrassen
		standplaatsen
		terreinen evenementen
		verhuur parkeerterreinen
		losse standplaatsen
		vaste standplaatsen
		markten
		bruikleen gemeenteground
Zoetermeer	abri's	standplaatsen
	vitines	
	reclamekast A-12	
	reclame Dutch Water Dreams	
Zwolle	abri's	
	attentiemasten	
	billboards	
	lichtmasten	
	stadsplattegronden	

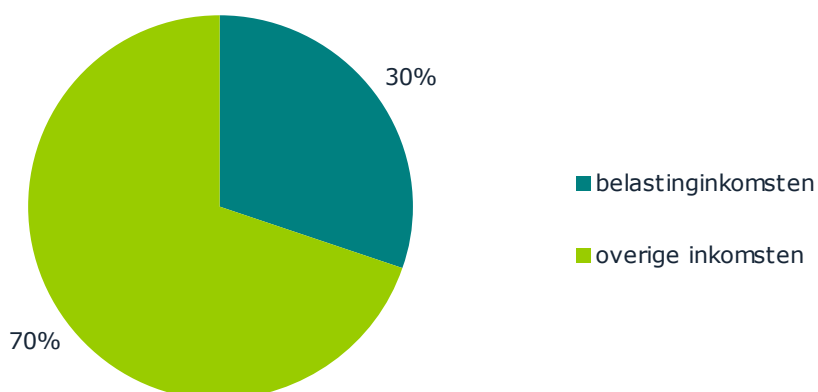
## 2. Opbrengsten en kosten

In Tabel 14 wordt een overzicht gegeven van het aangeleverde cijfermateriaal betreffende de totale begrote opbrengst voor 2007 aan privaatrechtelijke inkomsten en de kosten om deze inkomsten te verwerven. Ook wordt in de laatste kolom het percentage weergegeven dat de kosten deel uitmaken van de totale begrote opbrengst. De totale begrote bruto opbrengst van de 15 gemeenten die dit gegeven beschikbaar hadden beloopt voor 2007: € 7.532.399,-. Gemiddeld is dat afgerond € 502.160,- per gemeente. In de meeste gemeenten worden de privaatrechtelijke inkomsten toegevoegd aan de algemene middelen. In een zestal gemeenten wordt de opbrengst al dan niet gedeeltelijk besteed in de openbare ruimte. Zo wordt in Delft bij voorbeeld een deel van de opbrengst besteed aan het beheer en onderhoud van locaties waar ideële reclameuitingen mogelijk zijn gemaakt en wordt in Ede een deel van de opbrengst besteed aan het onderhoud van wegen.

**Tabel 14****Totale begrote opbrengst en kosten privaatrechtelijke inkomsten**

<i><b>Gemeente</b></i>	<i><b>totale begrote opbrengst</b></i>	<i><b>kosten</b></i>	<i><b>kosten als perc. v/d opbrengst</b></i>
Amersfoort	€ 550.000	€ 25.000	4,5%
Arnhem	€ 1.350.000	€ 650.000	48,1%
Assen	€ 597.000	€ 95.000	15,9%
Breda	€ 329.000		
Delft	€ 244.210	€ 36.335	14,9%
Deventer	€ 460.000	€ 90.000	19,6%
Dordrecht	€ 451.459	€ 150.000	33,2%
Ede	€ 250.000		
Emmen	€ 356.000		
Hilversum	€ 364.000	€ 58.000	15,9%
Leeuwarden	€ 409.700	€ 133.600	32,6%
Sittard-Geleen			
Utrecht	€ 1.439.222	€ 56.428	3,9%
Venlo	€ 138.408		
Zoetermeer	€ 400.000		
Zwolle	€ 193.400	€ 121.400	62,8%

Wordt de totale begrote opbrengst van de privaatrechtelijke inkomsten van deze 16 gemeenten afgezet tegen de totale begrote bruto belastingopbrengst (precariobelasting en reclamebelasting) dan ontstaat het beeld zoals weergegeven in Diagram 2. De totale bruto belastingopbrengst van deze 16 gemeenten beloopt 3,3 miljoen Euro, de inkomsten uit contracten en dergelijke, zoals gezegd 7,5 miljoen Euro.

**Diagram 2****Verhouding belastinginkomsten en overige inkomsten in 16 BOGG-gemeenten**

### **3. Tarieven**

Er is onderzoek gedaan naar de met marktpartijen overeengekomen tarieven en bedragen voor gebruik van de openbare ruimte voor reclame en in gebruik geven van gemeentegrond. Naast tarieven voor individuele objecten worden ook bedragen per groep reclame-objecten overeengekomen met contractpartijen. In geval van huurprijzen worden deze in sommige gemeenten afgeleid van de jaarlijkse grondprijzenbrief. Ook komt het voor dat de opbrengst in een jaar niet tevoren vaststaat, maar afhankelijk is van een openbare verpachting (bijvoorbeeld in geval van een kermis) of van de omzet van een bepaald bedrijf in dat jaar. Zo is er een gemeente die een vergoeding van 30% van de omzet van een bedrijf ontvangt ter zake van bepaalde reclameobjecten.

Hoewel de meeste gemeenten specifieke tarief en opbrengstgegevens hebben verstrekt, is er niet voor gekozen deze in een tabel in dit rapport op te nemen. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats is er het argument dat vergelijking op dit punt niet zinvol is. De tarieven en bedragen die door gemeenten worden overeengekomen met marktpartijen zijn doorgaans het resultaat van onderhandelingen met een of meerdere marktpartijen. Naast de financiële vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte voor een bepaald doel, maken meer voorwaarden deel uit van een contract met een marktpartij. In contractvoorwaarden worden bijvoorbeeld een risicoverdeling overeengekomen betreffende het onderhoud, de beschadiging, vernieling of vervreemding van reclame-objecten, wordt het maximum aantal toegestane reclame-objecten vastgelegd etc. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten die een contract betreffende abri's 'om niet' hebben gesloten met een marktpartij, tegen voorwaarden in de sfeer van onderhoud. Bij deze contracten ligt het risico van de kosten gemoeid met de exploitatie van de abri's volledig bij de exploitant. Andere gemeenten komen andere voorwaarden overeen en bedingen wel een vergoeding. Eén van de bij dit onderzoeksdeel betrokken gemeenten ontvangt bijvoorbeeld een vergoeding van meer dan € 700,- per abri. Kortom: het ene contract is het ander niet.

In de tweede plaats zou een overzicht van door gemeenten bedongen en/of overeengekomen tarieven en vergoedingen de onderhandelingen hierover kunnen verstoren. Zo meldt een bij dit onderzoek betrokken gemeente bijvoorbeeld dat vanwege het aanbestedingstraject dat op korte termijn zal worden uitgezet met betrekking tot een bepaalde vorm van reclame in de openbare ruimte, geen bedragen kunnen worden genoemd, uit vrees dat dit het aanbestedingstraject negatief zou kunnen beïnvloeden.

### **4. Motieven en beleid**

Ten aanzien van het gehanteerde tarievenbeleid geven vrijwel alle gemeenten aan dat zowel het genereren van inkomsten als regulering hiervoor doelstellingen vormen. Ter zake van reclame in de openbare ruimte worden verder als reguleringsdoelstellingen genoemd het voorkomen van wildgroei en bescherming van het historische karakter van (een deel van) de stad. De voorwaarden die worden overeengekomen met individuele reclame-exploitanten vinden in een aantal gemeenten hun beperking in de normen zoals vastgesteld in het gemeentelijke reclamebeleid. Hierin wordt de omvang en het aantal reclame-objecten vastgesteld, kwalitatieve eisen en eisen van welstand. Een tweetal gemeenten is op dit moment beleid ten aanzien van het reguleren van het gebruik van de openbare ruimte voor commerciële doeleinden aan het vormgeven (Emmen en Hilversum).

## **5. Uitvoering en handhaving**

In een aantal gemeenten is er een koppeling tussen de afgesloten overeenkomsten en een verordening. Zo komen koppelingen met een bouwvergunning, vergunning voor standplaatsen, of terrassen voor. Evenals de uitvoering en handhaving van de precariobelasting en reclamebelasting is ook de uitvoering en handhaving van de privaatrechtelijke inkomsten bij de meeste gemeenten bij meerdere afdelingen ondergebracht. Afdelingen als stadstoezicht/ stadsbeheer, juridische zaken, bouwen en wonen, vergunningen en handhaving, handhaving en toezicht, grondzaken en vastgoed zijn in de BOGG-gemeenten bij de uitvoering en handhaving betrokken. De meeste gemeenten maken hierbij gebruik van buitendienstmedewerkers.

## **6. Beoordeling privaatrechtelijke inkomsten**

Gevraagd naar een beoordeling van de inzet van de mogelijkheid tot het verkrijgen van privaatrechtelijke inkomsten, wordt onder ander opgemerkt dat de creativiteit van de ondernemer altijd voor loopt op het beleid van de gemeente. Op het punt van de actualiteit van de beleidsvorming is zodoende winst te behalen. In een aantal gevallen verloopt het sluiten van een overeenkomst via een aanbestedingstraject. In die gevallen komt in ieder geval een optimale prijs tot stand. Wel is het nadeel van sommige contracten de lange looptijd ervan. Oudere contracten zijn zodoende niet meer 'marktconform' te noemen.

#### IV. Financiële exploitatie van de openbare ruimte in de BOGG-gemeenten

In het voorgaande zijn de resultaten beschreven van de afzonderlijke vergelijking van de belastinginkomsten en de privaatrechtelijke inkomsten. Onderzocht is ook het eventuele beleid ten aanzien van de keuze voor de publiekrechtelijke of de privaatrechtelijke weg. 13 van de 18 respondenten geven aan dat dergelijk beleid ontbreekt. In een aantal gevallen vindt op ad hoc basis overleg plaats met betrekking tot bepaalde uitzonderlijke situaties of voorwerpen. Een vijftal gemeenten geeft aan wel beleid te hebben voor het volgen van de privaatrechtelijke dan wel de publiekrechtelijke weg. Dit beleid bestaat er in die gevallen uit dat in beginsel altijd belasting wordt geheven, behalve voor bepaald specifiek gebruik van de openbare ruimte (bij voorbeeld evenementen of reclame-objecten). 8 gemeenten heffen zowel precariobelasting van reclame-objecten dan wel reclamebelasting en sluiten tevens contracten af tegen vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte voor reclame. Hiervan geeft een drietal gemeenten aan dat er geen afstemming plaatsvindt met de tarieven precariobelasting voor reclame-objecten of reclamebelasting.

In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de afdelingen die de belastingen heffen en innen en de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de privaatrechtelijke inkomsten. In de meeste gevallen vindt in het geheel geen afstemming plaats. In een zevental gevallen vindt wel afstemming plaats over: de vraag of de privaatrechtelijke of de publiekrechtelijke weg zal worden gevolgd, de gehanteerde tarieven, de locaties en de objecten. 2 van de 7 gemeenten gaven aan slechts met betrekking tot bijzondere objecten of een specifieke categorie objecten met elkaar af te stemmen.

Respondenten is gevraagd om een beoordeling te geven van de financiële exploitatie in zijn geheel door hun gemeente. Hierop wordt onder andere geantwoord dat het doel van het beleid niet altijd maximalisering van de opbrengsten is, maar soms ook het realiseren van ideële doelen of leuke activiteiten voor inwoners van de gemeente. Andere gemeenten geven aan dat er met name in de uitvoering en intensiteit van de handhaving verbeteringen mogelijk zijn. De uitvoering is in een aantal gevallen versnipperd en wat betreft de handhaving ontbreekt het in sommige gemeenten simpelweg aan mankracht om voldoende controles uit te voeren om het voorwerpenbestand actueel en volledig te krijgen. Een andere respondent geeft aan dat moet worden voorkomen dat initiatieven van ondernemers worden 'kapotbelast'. Daartegenover doet een andere gemeente de suggestie om in het beleid meer ruimte te creëren voor het belasten van vormen van interactieve reclame.

In andere gemeenten wordt er op dit moment beleid gevormd en onderzoek gedaan naar verbetering van de financiële exploitatie van gebruik van de openbare ruimte: zo wordt in Emmen, Hilversum en Leiden op dit moment beleid ten aanzien van het reguleren van het gebruik van de openbare ruimte voor commerciële doeleinden vormgegeven. In Deventer en Venlo wordt dit jaar onderzoek gedaan naar de optimalisering van de precariobelasting en in Sittard-Geleen wordt de invoering van reclamebelasting onderzocht.

## V. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is antwoord gezocht op de vraag op welke wijze de bij het Belastingoverleg grote gemeenten (BOGG) aangesloten gemeenten invulling geven aan de financiële exploitatie van de openbare ruimte. Hiertoe zijn de inkomsten van gemeenten uit precariobelasting en de reclamebelasting enerzijds, en de privaatrechtelijke inkomsten anderzijds vergeleken. De vergelijking betrof ondermeer de begrote opbrengsten, de kosten van heffing en inning, de gehanteerde tarieven en bedragen, de motieven en het beleid en aspecten van uitvoering en handhaving. Voorafgaand aan deze vergelijking van de grote gemeenten is het juridische kader geschetst waarin de inkomstenverwerving van de gemeente voor gebruik van de openbare ruimte zich afspeelt.

Beperking van de openbaarheid van de gemeentelijke openbare ruimte in de zin dat bijzonder gebruik wordt toegestaan en dat de ruimte aan de openbaarheid wordt onttrokken, mag een prijs hebben. De openbare ruimte is immers aangelegd en wordt onderhouden met publieke middelen. De vraag doet zich voor op welke wijze die prijs door gemeenten juridisch kan worden vormgegeven. De gemeente heeft als publiekrechtelijk overheidslichaam de mogelijkheid tot heffing van een belasting. Zowel de reclamebelasting als de precariobelasting hebben een relatie met gebruik van de gemeentelijke openbare ruimte. Een gemeente is echter ook rechtspersoon naar burgerlijk recht. Voor het (toestaan van) gebruik van gemeentegrond kan een gemeente op basis van haar positie als eigenaar in beginsel eveneens een (privaatrechtelijke) vergoeding bedingen. Deze keuzevrijheid van gemeenten voor het volgen van de publiekrechtelijke dan wel de privaatrechtelijke weg is in de jurisprudentie beperkt. In de rechtstheorie wordt hierbij van de 'twee-wegenleer' of 'doorkruisingsleer' gesproken. Of een gemeente de vrijheid heeft om de privaatrechtelijke weg te bewandelen, is volgens de Hoge Raad afhankelijk van de vraag of een op de situatie betrekking hebbende publiekrechtelijke regeling hierop antwoord geeft. Is dit niet het geval, dan moet worden beoordeeld of door het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Op basis van analyse van een viertal in de jurisprudentie ontwikkelde aspecten die bij deze doorkruisingvraag een rol spelen, komen wij tot de conclusie dat het een gemeente doorgaans vrij staat een privaatrechtelijke vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte overeen te komen. In enkele gevallen is voorzichtigheid geboden. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een gemeente een privaatrechtelijke vergoeding overeenkomt ten aanzien van een bepaald gebruik van de openbare ruimte (zonder aanvullende voorwaarden), terwijl ditzelfde gebruik eveneens als belastbaar feit in een tarieventabel bij een belastingverordening is omschreven. Indien de overeengekomen privaatrechtelijke vergoeding hoger ligt dan het toepasselijke belastingtarief, is een 'vergelijkbaar resultaat' beschikbaar in de zin voor dit gebruik van de gemeentegrond ook belastingheffing mogelijk is. Doorkruising is in dat geval onaanvaardbaar. Besluit een gemeente de privaatrechtelijke weg te bewandelen dan gelden voor haar behalve de normale regels van het Burgerlijk Wetboek, ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het privaatrechtelijk handelen van de gemeente zal zo ook de toets van het gelijkheidsbeginsel moeten kunnen doorstaan.

De publiekrechtelijke vergoeding voor gebruik van de gemeentelijke openbare ruimte kan, zoals beschreven, door gemeenten worden vormgegeven door het opleggen van een aanslag reclamebelasting of precariobelasting. Terzake van

openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg kan door gemeenten een reclamebelasting worden geheven, zo luidt de omschrijving van deze belasting in de Gemeentewet. Precariobelasting kan worden geheven terzake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. In geval met een voorwerp een openbare aankondiging wordt gedaan en dit voorwerp zich op of boven gemeentegrond bevindt, kan samenloop plaatsvinden van precariobelasting en de reclamebelasting. Hoewel van twee afzonderlijke belastingen sprake is, kan desgewenst in de belastingverordening deze samenloop worden voorkomen. De combinatie van de heffing van reclamebelasting en precariobelasting kan echter ook worden gebruikt om rechtsongelijkheid op te heffen. Zo kan een reclamebord (voorwerp met openbare aankondiging) boven de gemeentegrond in de precariobelasting worden betrokken, maar een openbare aankondiging op een bord in een particuliere tuin niet. Hiervoor kan wel eventueel reclamebelasting worden geheven. De reclamebelasting wordt door een viertal BOGG-gemeenten geheven: Amsterdam, Rotterdam, Delft en Middelburg<sup>32</sup>. De begrote opbrengst reclamebelasting belooft in 2007 in Amsterdam 5,5 miljoen, in Rotterdam 2,9 miljoen en in Delft 114.000 euro. De opbrengst wordt in deze drie steden toegevoegd aan de algemene middelen. De perceptiekosten van de reclamebelasting, dit zijn de kosten van heffing en inning, belopen in Amsterdam 23%, in Delft 52% en in Rotterdam 4% ten opzichte van de begrote belastingopbrengst. Vanwege het geringe aantal gemeenten dat reclamebelasting heft, wordt voor de overige resultaten van de vergelijking van deze belasting verwezen naar het betreffende onderdeel in dit rapport (II,3, blz. 42 e.v.)

De begrote opbrengst precariobelasting voor 2007 van de 22 gemeenten die dit gegeven beschikbaar hadden, bedraagt een kleine 18 miljoen euro, wat neerkomt op ongeveer € 815.000,- per gemeente (Tabel 1, blz. 19). In de meeste gemeenten is de opbrengst precariobelasting bestemd voor de algemene middelen. Sommige gemeenten bestemmen de precariobelastingopbrengst al dan niet gedeeltelijk aan een specifiek doel. In de gemeente Haarlem wordt er bijvoorbeeld de feestverlichting in de binnenstad mee betaald. Een aantal gemeenten kon de begrote opbrengst precariobelasting specificeren naar het soort voorwerp. In deze gemeenten is 47,2% van de begrote opbrengst afkomstig uit de precariobelasting van 'reclame-objecten', 9,4% van 'terrassen' en 11,5% van 'evenementen'. Gemiddeld betalen de in de precariobelasting betrokken belastingplichtigen in de grote gemeenten € 828,- in 2007 (Tabel 2, blz. 20). De perceptiekosten, dit zijn de kosten van heffing en inning van de precariobelasting belopen in de grote gemeenten gemiddeld 20% ten opzichte van de begrote opbrengst (Tabel 3, blz. 21). Hierbij dient het voorbehoud te worden gemaakt dat slechts 12 gemeenten dit gegeven konden verstrekken. In de tarieventabellen precariobelasting van de onderzochte gemeenten komt een veelheid van tariefrubrieken voor. Van oliebollenkramen en kerstbomenverkoop tot circussen barbecues en straatfeesten. Een zestal tariefrubrieken precariobelasting komt bij de meeste gemeenten voor. De hoogte daarvan is in dit rapport per rubriek vergeleken en in een tabel met toelichting weergegeven. Ook is een aantal restrubrieken samengebracht in een tabel. Op deze plaats wordt verwezen naar de tabellen betreffende de tarieven voor:

- algemeen (Tabel 4, blz. 23);
- terrassen (Tabel 5, blz. 25);
- standplaatsen (Tabel 6, blz. 28);
- uitstallingen (Tabel 7, blz. 30);

<sup>32</sup> Middelburg heeft alleen de verordening met tarieventabel opgestuurd. Deze gemeente is dan ook slechts vergeleken op de het niveau van de verordening en tarieven.



- bouwmaterialen (Tabel 8, blz. 32);
- reclameobjecten (Tabel 9, blz. 34);
- zonneschermen, ligplaatsen van woonschepen, verkooptoeestellen en evenementen (Tabel 10, blz. 37).

Er zijn grote verschillen te constateren van zowel de hoogte van de tarieven als de gehanteerde heffingsmaatstaven in de tarieventabellen precariobelasting van de grote gemeenten. Het verschil tussen het hoogste en het laagste gehanteerde tarief van de vergeleken tariefrubrieken beloopt gemiddeld een factor 26. De precariobelasting blijkt bij uitstek een gemeentelijke heffing te zijn die nauw aansluit bij de plaatselijke situatie. Een completer beeld ontstaat dan ook wanneer naast de hoogte van de tarieven ook het gevoerde (tarieven)beleid in ogenschouw wordt genomen. Naast het genereren van inkomsten, heeft de precariobelasting in de meeste onderzochte gemeenten ook een of meerdere reguleringsdoelstellingen. Deze variëren van het voorkomen van wildgroei van voorwerpen in de openbare ruimte tot het bewaken van het historische karakter van de binnenstad en het bevorderen van de toegankelijkheid van de binnenstad. Ten aanzien van bepaalde vormen van gebruik van de openbare ruimte is in een aantal grote gemeenten beleid geformuleerd: zowel terrassen-, standplaatsen-, uitstallingen-, reclame- en evenementenbeleid komen voor. De betreffende tarieven precariobelasting maken in die gevallen onderdeel uit van het geformuleerde beleid. Zo kan de hoogte van de tarieven en de gekozen heffingsmaatstaf voor precariobelasting van reclame-objecten bijvoorbeeld zijn afgestemd op het beleid om zoveel mogelijk inkomsten te genereren, terwijl tegelijkertijd voor terrassen terughoudende tarieven worden gehanteerd vanwege het terrassenbeleid dat erop is gericht om een levendige en aantrekkelijke binnenstad te creëren.

Desgevraagd achten de meeste respondenten de precariobelasting en/of reclamebelasting van hun gemeente rendabel, in de zin dat de kosten van heffing en inning opwegen tegen de opbrengst. Voor een deel is het verbeteren van de rendabiliteit van deze belastingen een politieke keuze. In Rotterdam stond bijvoorbeeld vooral de praktische uitvoerbaarheid en de beperkte inzet van controleurs voorop bij het opstellen van de verordening precariobelasting en niet zozeer maximalisering van de opbrengst. Ruimte voor verbetering is er wel op punten als het bijwerken van het voorwerpenbestand, een meer gestructureerde aanpak en verbetering van de afstemming tussen de bij de uitvoering van deze belastingen betrokken afdelingen. In een tweetal gemeenten wordt dit jaar optimalisering van de precariobelasting als beleidspunt opgepakt (Venlo en Deventer). Ook in Emmen, Hilversum en Leiden wordt op dit moment beleid ten aanzien van gebruik van de openbare ruimte voor commerciële doeleinden geformuleerd. In Sittard-Geleen wordt de mogelijkheid tot invoering van de reclamebelasting onderzocht.

Bij de vergelijking van de verordeningen en tarieventabellen van de grote gemeenten is in dit rapport bij een aantal tariefrubrieken een kanttekening geplaatst voor wat betreft de fiscaal-juridische houdbaarheid ervan.

Naast de publiekrechtelijke inkomsten, de inkomsten uit reclamebelasting en reclamebelasting, zijn ook de privaatrechtelijke inkomsten voor gebruik van de openbare ruimte van de grote gemeenten vergeleken. Aan dit onderzoeksdeel hebben 16 BOGG-gemeenten deelgenomen. De privaatrechtelijke inkomsten kunnen grofweg worden ingedeeld in inkomsten verkregen uit overeenkomsten voor het maken van reclame in de openbare ruimte en inkomsten uit verhuur of pacht van gemeentegrond.

De vormen van reclame waarvoor overeenkomsten worden gesloten zijn:

- europanelen, hieronder vallenabri's, mupi's, reclameframes en dergelijke;
- bewegwijzering en stadsinfo;
- billboards en vitrines;
- driehoeksreclame;
- lichtmast-, reclamemast-, vlaggenmast- en zendmastreclame;
- sampling.

Huur en pachtovereenkomsten zijn er voornamelijk voor standplaatsen, terrassen, kermissen en circussen. In het rapport wordt ook per gemeente gespecificeerd ten aanzien van welk gebruik van de openbare ruimte zij privaatrechtelijke inkomsten ontvangen (Tabel 13, blz. 48). De begrote opbrengst van de privaatrechtelijke inkomsten van de 15 gemeenten die dit gegeven konden aanleveren belooft voor 2007: 7,5 miljoen euro. Gemiddeld is dit € 502.000,- per gemeente. Gerelateerd aan de totale inkomsten van precario- en reclamebelasting en privaatrechtelijke inkomsten gezamenlijk, maken de privaatrechtelijke inkomsten in deze gemeenten 70% uit van dit totaal.

Vergelijking van de gehanteerde privaatrechtelijke tarieven en overeengekomen bedragen is weinig zinvol gebleken. Deze zijn veelal het resultaat van onderhandelingen met marktpartijen. Ook wordt vaak meer overeengekomen dan een financiële vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte. Zo worden ondermeer afspraken gemaakt over onderhoud van voorwerpen en voor wiens rekening het risico van vernieling en diefstal komen.

Dit onderzoek heeft geen 'best practice' opgeleverd. Geen van de onderzochte gemeenten heeft één overkoepelend beleid voor het bedingen van een vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte. Op onderdelen is er wel beleid: terrassenbeleid, uitstallingenbeleid etcetera. Ook is er nauwelijks beleid over in welke gevallen een belasting wordt opgelegd en in welke gevallen een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten. Zoals aangegeven, is in een aantal gevallen dit beleid wel noodzakelijk. Wij doelen hierbij op de beschreven eisen die in de jurisprudentie aan het privaatrechtelijke handelen van de overheid worden gesteld. De enkele gemeenten die wel beleid op dit punt hebben geformuleerd bewandelen een veilige weg: in deze gemeente wordt in principe altijd belasting geheven, tenzij het bepaald specifiek gebruik van de openbare ruimte betreft (bijvoorbeeld bijzondere reclame-objecten of grote evenementen).

In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen zowel de afdelingen die betrokken zijn bij de uitvoering van belastingen als met de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de private inkomsten. 25% van de respondenten van de grote gemeenten geeft dit ook aan. Het aantal bij de uitvoering van de precariobelasting betrokken afdelingen van grote gemeenten varieert van 2 tot zelfs 9. Dit gebrek aan afstemming en de versnippering van verantwoordelijkheden over afdelingen zijn de belangrijkste oorzaken van een aantal geconstateerde problemen bij de uitvoering en handhaving van de reclamebelasting en de precariobelasting. Zo worden door afdelingen onterechte toezeggingen gedaan, of is niet duidelijk welke afdeling het initiatief moet nemen. Andere uitvoeringsproblemen hebben te maken met een gebrek aan personele capaciteit zoals een verouderd en onvolledig voorwerpenbestand. In veel gemeenten wordt pas een aanslag precariobelasting opgelegd als een vergunning is afgegeven door de daarvoor betrokken afdeling. Het verdient aanbeveling om als afdeling belastingen zelf periodiek te inventariseren of door dit systeem het voorwerpenbestand in de loop van de tijd nog actueel genoeg is in vergelijking tot de op basis van de verordening en tarieventabel mogelijk te belasten voorwerpen. Niet alleen wordt hierdoor de opbrengst van de belasting geoptimaliseerd, maar tevens wordt voorkomen dat strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel (meerderheidsregel) ontstaat.

Gegeven de enorme diversiteit in de hoogte van de gehanteerde tarieven zowel voor wat betreft de precario- en reclamebelasting als de privaatrechtelijke vergoedingen, doet de vraag zich voor naar wat de geschikte prijs is voor welk gebruik van de openbare ruimte? Gemeenten met privaatrechtelijke inkomsten geven als voordeel van deze inkomsten boven belastinginkomsten aan dat in het eerstgenoemde geval een optimale afweging kan plaatsvinden tussen prijs en kwaliteit. Zo wordt bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure gevolgd voor een bepaalde vorm van reclame-uitingen in de gemeente. Een ander voordeel van een overeenkomst is dat er meer kan worden overeengekomen dan enkel een financiële vergoeding. Tegelijkertijd geldt dat een overeengekomen prijs in een overeenkomst door de lange looptijd hiervan in de loop van de tijd minder 'marktconform' kan worden. Een ander bezwaar van de privaatrechtelijke weg is dat de hoogte van de opbrengst niet altijd van jaar tot jaar vaststaat. Zij komt vaak tot stand door onderhandeling met betrokken marktpartijen en is soms ook afhankelijk van de economische situatie in een bepaalde branche. Zo wordt in een van de in dit onderzoek ter beschikking gestelde overeenkomsten de hoogte van de vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte afhankelijk gesteld van de jaaromzet van de contractspartij (in casu 30% van de jaaromzet).

Het vragen van een vergoeding voor gebruik van de openbare ruimte door gemeenten vindt plaats in een spanningsveld van meerdere, soms tegenstrijdige, uitgangspunten. Aan elke vorm van gebruik van de openbare ruimte, of het nu gaat om terrassen, standplaatsen of reclame-objecten kunnen verschillende doelstellingen ten grondslag liggen. Zo kan de doelstelling van het genereren van inkomsten uit vergoedingen voor gebruik van de gemeentelijke openbare ruimte in botsing komen met de beleidsdoelstelling om initiatieven van ondernemers te stimuleren die een aantrekkelijk winkel- en uitgaanscentrum bevorderen. Er zal een voor alle partijen reële vergoeding tot stand moeten komen voor commercieel gebruik van de waardevolle openbare ruimte. Hierbij is het een kwestie van balanceren tussen mogelijkheden en wenselijkheden. Deels is dit een beleidsmatige en dus een politieke keuze. Voor een ander deel kan op basis van dit onderzoek worden geconstateerd dat de bestaande mogelijkheden door een aantal grote gemeenten niet volledig worden benut.